

DER REICHSRAT DER WEIMARER REPUBLIK

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der
Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt
von
Gerd-Joachim Rose
Referendar aus Speyer

1964



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543106_0065

DER REICHSRAT DER WEIMARER REPUBLIK

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der
Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt

von

Gerd-Joachim Rose

Referendar aus Speyer

1964



Dekan: Professor Dr. Fritz Rittner
Referent: Professor Dr. Konrad Hesse
Korreferent: Professor Dr. Martin Bullinger

Tag der mündlichen Prüfung: 28./29. Juli 1964

Inhaltsverzeichnis	1
1. Einleitung	2
2. Die Aufgaben der Eltern	3
3. Die Aufgaben der Kinder	4

Meinen Eltern!

A. Die Aufgaben der Eltern	
1. Die Aufgabe der Eltern	10
2. Die Aufgabe der Eltern	11
3. Die Aufgabe der Eltern	12
4. Die Aufgabe der Eltern	13
B. Die Aufgaben der Kinder	
1. Die Aufgabe der Kinder	14
2. Die Aufgabe der Kinder	15
3. Die Aufgabe der Kinder	16
4. Die Aufgabe der Kinder	17
C. Die Aufgaben der Eltern und Kinder	
1. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	18
2. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	19
3. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	20
4. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	21
5. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	22
6. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	23
7. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	24
8. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	25
9. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	26
10. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	27
11. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	28
12. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	29
13. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	30
14. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	31
15. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	32
16. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	33
17. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	34
18. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	35
19. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	36
20. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	37
21. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	38
22. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	39
23. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	40
24. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	41
25. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	42
26. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	43
27. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	44
28. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	45
29. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	46
30. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	47
31. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	48
32. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	49
33. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	50
34. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	51
35. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	52
36. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	53
37. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	54
38. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	55
39. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	56
40. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	57
41. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	58
42. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	59
43. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	60
44. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	61
45. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	62
46. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	63
47. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	64
48. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	65
49. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	66
50. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	67
51. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	68
52. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	69
53. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	70
54. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	71
55. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	72
56. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	73
57. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	74
58. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	75
59. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	76
60. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	77
61. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	78
62. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	79
63. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	80
64. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	81
65. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	82
66. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	83
67. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	84
68. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	85
69. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	86
70. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	87
71. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	88
72. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	89
73. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	90
74. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	91
75. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	92
76. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	93
77. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	94
78. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	95
79. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	96
80. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	97
81. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	98
82. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	99
83. Die Aufgabe der Eltern und Kinder	100

Meinen Eltern



Inhaltsverzeichnis	Seite
Literaturverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	12
Vorwort	13
 A DIE GESCHICHTE DES REICHSRATS	
I. Die Entstehung des Reichsrats	
1. Die Vorgeschichte des Reichsrats	15
2. Der Staatenhausplan von Preuß	18
3. Die Zeit des Staatenausschusses	22
4. Das Problem „Preußen“	25
II. Der Reichsrat während der Weimarer Zeit	
1. Die Zeit bis 1932	29
2. Die Regierungen der größten im Reichsrat vertretenen Länder	40
3. Der Versuch der Reichsreform	43
4. Das Ende des Reichsrats	47
 B DIE STELLUNG DES REICHSRATS NACH DER VERFASSUNG UND IN DER VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT	
I. Die Organstellung des Reichsrats	52
II. Die Zusammensetzung des Reichsrats	
1. Stimmverteilung	54
2. Die Gleichheit der Länder im Reichsrat	57
3. Die Bevollmächtigten im Reichsrat	
a) Die Bevollmächtigten der Landesregierungen	59
b) Die Weisungsgebundenheit der Reichsratsmitglieder und die Einheitlichkeit der Stimmabgabe	60
c) Die Provinzialvertreter	62
d) Die Kompatibilität der Reichsratsmitgliedschaft	64
III. Die Teilnahme des Reichsrats an der Reichsgesetzgebung	65
1. Die Befugnisse des Reichsrats bei der Gesetzesinitiative	65

a)	Die Zustimmung zu Regierungsvorlagen	66
b)	Das Initiativrecht des Reichsrats	67
2.	Das Einspruchsrecht des Reichsrats gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstags	68
3.	Die Teilnahme des Reichsrats an Verfassungsänderungen	70
4.	Die Zustimmung des Reichsrats zu Ausgaben erhöhungen	71
5.	Die Mitwirkung des Reichsrats bei Verordnungen der Reichsregierung	72
6.	Die sogenannte „vereinfachte Gesetzgebung“ der Reichsregierung	73
IV.	Die Teilnahme des Reichsrats an der Verwaltung des Reichs	
1	Die Zustimmung zu Verwaltungsvorschriften	75
2.	Die Teilnahme an Verwaltungshandlungen	76
V.	Die richterliche Tätigkeit des Reichsrats	81
VI.	Das Verhältnis des Reichsrats zu den anderen Reichsorganen	
1.	Das Verhältnis zur Reichsregierung	81
a)	Der Vorsitz im Reichsrat	82
b)	Der Reichsrat als Ratgeber bei der Leitung des Reichs	83
c)	Kompetenzkonkurrenz zwischen Reichsrat und Reichsregierung	84
d)	Der Reichsrat als Ratgeber bei der Vorbereitung der Gesetze durch die Reichsregierung	84
e)	Der Reichsrat als Verbindungsglied zwischen Reichs- und Landesregierungen	85
2.	Das Verhältnis des Reichsrats zum Reichstag	86
3.	Das Verhältnis des Reichsrats zum Reichspräsidenten	
a)	Das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. 48 WV	88
b)	Das präsidentiale Recht auf Volksentscheid nach Einspruch des Reichsrats	90
VII.	Der Einfluß verschiedener Kräfte auf den Reichsrat	
1.	Der Reichsrat und die Parteien	91
2.	Der Föderalismus im Reichsrat	93

3. Der Einfluß der einzelnen Länder im Reichsrat	95
4. Der Reichsrat und die aktuelle Politik	97
VIII. Die Arbeitsweise des Reichsrats	
1. Die Geschäftsordnung des Reichsrats	100
2. Die Vorarbeit in den Landeshauptstädten	104
3. Die Beamten im Reichsrat	104
4. Die Atmosphäre im Reichsrat	106
C ZUSAMMENFASSUNG	
I. Das System des Reichsrats	108
II. Abschließende Betrachtung	110
ANHANG	
I. 4. Abschnitt der Weimarer Verfassung. Der Reichsrat (Auszug aus der Weimarer Verfassung)	115
II. Die übliche Zusammensetzung des Reichsrats	116
III. Die außergewöhnliche Zusammensetzung des Reichsrats (Auszug aus einer Niederschrift)	119
IV. Die im Bundesrat von 1871 vertretenen Staaten (Skizze)	121
V. Die Stimmverteilung im Bundesrat von 1871 (Skizze)	122
VI. Die im Reichsrat vertretenen Länder und Provinzen (Skizze)	123
VII. Die Stimmverteilung im Reichsrat (Skizze)	124
VIII. Preußen im Reichsrat (Skizze)	125
IX. Die im Bundesrat von 1949 vertretenen Länder (Skizze)	126

Literaturverzeichnis

- Apelt, Willibalt, Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946
- Angermann, Karl, Die Beziehungen zwischen dem Reiche und den Ländern, Dresden 1927
- Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Auflage 1933, Nachdruck Darmstadt, 1960
- Arnold, Karl, Der Deutsche Bundesrat. In „10 Jahre Bundesrat“, S. 39
- Bauer, Clemens, Baden und Württemberg, Geschichte, Staatslexikon I, S. 834. Auflage 1957
- Becker, Enno, Die Reichsabgabenordnung, 7. Auflage, Berlin 1930
- Becker, Walter, Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarck'schen Verfassung. Diss. jur. Breslau 1928
- Behnke, Kurt, Die Gleichheit der Länder im Deutschen Bundesstaatsrecht, Berlin 1926
- Besson, Waldemar, Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928—1933. Studie zur Auflösung der Weimarer Verfassung. Stuttgart 1959
- Beyerle, Konrad, Föderalistische Reichspolitik, München 1924
- Bilfinger, Karl, Der Reichsrat, Zuständigkeit und Verfahren. In „Das öffentliche Recht der Gegenwart“, Band 28, Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, S. 545 ff, S. 559 ff, Auflage 1930
- Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Eine staatsrechtliche und politische Studie. Tübingen 1923
- Bracher, Karl Dietrich, Die Auflösung der Weimarer Republik. 3. Auflage 1960
- Brandt, Willy, Der Deutsche Bundesrat, in „Deutschland im Wiederaufbau“, Tätigkeitsbericht der Bundesregierung 1957, S. XVII
- Braun, Otto, Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem? Berlin 1927
- Von Weimar zu Hitler, New York 1940
- Brecht, Arnold, Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preußens. (New York 1945), Bonn 1949
- Borgis, Alfred, Der Bundesrat nach dem Bonner Grundgesetz vom 23. Mai 1949 unter Berücksichtigung des Verfassungsentwurfs vom Herrenchiemsee und im Vergleich zum Reichsrat der Weimarer Republik. Diss. jur. Hamburg 1953
- Bundesrat, „10 Jahre Bundesrat“, 1959
- Bund zur Erneuerung des Reichs, Das Problem des Reichsrats. Leitsätze mit Begründung; Vergleiche mit anderen Staaten. Berlin 1930
- Dänzer-Vanotti, Wolfgang, Die Kammer der Gliedstaaten im bundesstaatlichen Zweikammersystem. Diss. jur. Freiburg 1952
- Dehlinger, Alfred, Württembergs Staatswesen in seiner geschichtlichen Entwicklung bis heute. 1. Band, Stuttgart 1951
- Eschenburg, Theodor, Staat und Gesellschaft in Deutschland. 2. Auflage 1956
- Eyck, Erich, Geschichte der Weimarer Republik. 1. Band, Zürich 1954
- Feber, Arnold, Der Deutsche Bundesrat in rechtsvergleichender Darstellung mit den entsprechenden Organen des österreichischen und schweizerischen Rechts. Diss. jur. Freiburg 1957

- Finger, August, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs nach der Verfassung vom 11. August 1919, Stuttgart 1923
- Forsthoff, Ernst, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Stuttgart 1961
- Freyh, Richard, Stärke und Schwäche der Weimarer Republik, Hannover 1960
- von Freytag-Loringhoven, Axel, Freiherr, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924
- Friedensburg, Ferdinand, Die Weimarer Republik. 1946
- Fromme, Friedrich Karl, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Tübingen 1960
- Gebhard, Ludwig, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919. München 1932
- Gillessen, Günther, „Hugo Preuß“, Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik. Diss. phil. Freiburg 1955
- Hartung, Fritz, Deutsche Verfassungsgeschichte, 7. Auflage, Stuttgart 1959
- Hatschek, Julius, Das Reichsstaatsrecht, 1923
- Helbig, Herbert, Sachsen, in „Staatslexikon“ VI, S. 1053, Jg. 1961
- Held, Heinrich, Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung. München 1929
- Held, Josef, Der Reichsrat, seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. Dargestellt unter Berücksichtigung der Reformvorschläge der bayerischen Staatsregierung. Diss. jur. Erlangen 1926
- Herzfeld, Hans, Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche. Stuttgart 1957
- Hesse, Konrad, Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe 1962
- Heyland, Carl, Rechtsstellung der Reichsratsmitglieder, in „Das öffentliche Recht der Gegenwart“, Band 28, Handbuch des deutschen Staatsrechts I, S. 567 ff, 1930
Zur Lehre von der staatsrechtlichen Stellung der Reichsratsmitglieder nach dem Deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht. 1927
- Hillgruber, Andreas, Die Auflösung der Weimarer Republik. Hannover 1960
- Hintze, Hedwig, „Hugo Preuß“. Eine historisch-politische Charakteristik. In „Die Justiz“, II. Band, Heft 3, Berlin 1927
- Hubensteiner, Benno, Bayern. Politische Geschichte, Staatslexikon I, S. 942, Jg. 1961
- Hummel, Fritz, Preußen und seine Provinzen im Reichsrat. Berlin 1928
- von Imhoff, Alexander, Freiherr, Die Mitwirkung des Reichsrats bei der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung. Diss. jur. Würzburg 1934
- Jänecke, Walther, (Vergl. unter S. 11).
- Koellreutter, Otto, Der deutsche Staat als Bundesstaat und Parteienstaat. Tübingen 1927
- Küster, Otto, Föderative Probleme einer deutschen Verfassung. SJZ 1948, S. 118
- Länderkonferenz 1928. Hrsg. vom Reichsministerium des Innern, 1928
Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Beratungsunterlagen 1928. Berlin 1928

- Leibholz, Gerhard, Das Wesen der Repräsentation, Berlin 1960
- MacDonald, Paul, Die staatsrechtliche Stellung des Reichsrats nach der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 unter Berücksichtigung der Reformbestrebungen. Diss. jur. Jena 1932
- Medicus, Franz Albrecht, Reichsreform und Länderkonferenz. Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse. Berlin 1930
- Meisner, Heinrich Otto, Staats- und Regierungsformen in Deutschland seit dem 16. Jahrhundert. AOR 77, S. 255 ff
- Meißner, Otto, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1923
- Müllenmeister, Jakob, Die staatsrechtliche Bedeutung des Reichsrats und des Staatsrats. Diss. jur. Köln 1927
- Nawiasky, Hans, Grundprobleme der Reichsverfassung I, Das Reich als Bundesstaat, Berlin 1928
- Nymann, Olle, Der westdeutsche Föderalismus, Stockholm 1960
- Nationalversammlung, Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1920
- Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung.
- Pfeiffer, Rudolf, Der Strukturwandel des föderativen Organs von der Bismarck'schen Verfassung bis zum Grundgesetz. Diss. jur. Freiburg 1952
- Pfitzer, Albert, Die zweite Kammer: der Bundesrat. In „Bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik“, Beiträge zu Fragen des deutschen Föderalismus.
- Poetzsch, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. 1. 1920 — 31. 12. 1924). In „Jahrbuch des öffentlichen Rechts“, Band XIII, S. 1 ff. 1925.
- Poetzsch-Heffter, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung: II. Teil (vom 1. 1. 1925 — 31. 12. 1928). In „Jahrbuch des öffentlichen Rechts“, Band XVII, 1929
- III. Teil (vom 1. 1. 1929 — 31. 12. 1933) in „Jahrbuch des öffentlichen Rechts“, Band XXI, 1933/34
- Preuß, Hugo, Deutschlands republikanische Verfassung, 1923
- Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars. Herausgegeben von Gerhard Anschütz, Berlin 1928
- Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte. Tübingen 1926
- Verfassungspolitische Entwicklungen in Deutschland und Westeuropa. Herausgegeben von Hedwig Hintze, Berlin 1927
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Der Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrats und der Länder, in „Deutschland im Wiederaufbau“, Tätigkeitsbericht der Bundesregierung 1957
- Prüfer, G.-Tormin, W., Die Entstehung und Entwicklung der Weimarer Republik. Hannover 1960
- von Puttkamer, Ellinor, Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648. Göttingen 1955
- Reichsrat, Niederschriften über die Vollsitzungen des Reichsrats
- Rosenberg, Arthur, Die Geschichte der Weimarer Republik, Frankfurt 1961

- Pünder, Hermann, Der Reichspräsident der Weimarer Republik, 1961
- Salentin, Hubert, Die rechtliche Stellung des Reichsrats nach der Weimarer Verfassung und die Übertragung seiner Zuständigkeiten in der geplanten Verfassungsreform. Diss. jur. Köln 1934.
- Schäfer, Der deutsche Bundesrat 1955
- Schneider, Fritz, Der Bundesrat der Verfassung vom 16. 4. 1871. Der Reichsrat der Verfassung vom 11. 8. 1919. Ein staatsrechtlicher Vergleich. Diss. jur. Freiburg 1920
- Smend, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht. In „Staatsrechtliche Abhandlungen“, Berlin 1955.
- Staatenausschuß, Niederschriften der Vollsitzungen des Staatenausschusses.
- Stier-Somlo, Fritz, Reichs- und Landesstaatsrecht I, 1924
Das Reichsrats- und Staatsratsproblem, Tübingen 1927
- Tittlbach, Egbert, Der Badische Landtag 1818—1933 in „Die Beratende Versammlung des Landes Baden 1946—1947“, Freiburg, 1947
- Tormin, Walter, Die Jahre 1933—1934, Hannover 1960
- Tradt, Erich, Der Bundesrats- und der Senatstypus, Diss. jur. Münster 1956
- That, Werner, Der Reichsrat im Gesetzgebungsverfahren. Diss. jur. Kiel 1926
- Thoma, Richard, Die Forderung des Einheitsstaats. 1928
- Usteri, Martin, Theorie des Bundesstaats, Zürich 1954
- Volkman, Siegfried; Böttger, Ernst, Die Rechtsverordnungen des Rats der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918. Berlin 1919
- Waldecker, Ludwig, Deutsches Verfassungsrecht, Breslau 1926
- Wegmann, Der Bundesratsgedanke und das Werden der Bundesrepublik in „10 Jahre Bundesrat“, 1959
- Wheare, K. C., Föderative Regierung, München 1959
- Wittmayer, Leo, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922
- Zinn, Georg August, Der Bund und die Länder, AÖR (1949) 75 S. 291
- Zsduke, Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente. 1928

Der Verfasser führte in Walchensee ein ausgiebiges Gespräch über die Atmosphäre und die Arbeitsweise im Reichsrat mit
Herrn Dr. jur. Walther Jänecke,
preußisches Mitglied des Reichsrats von 1930 bis 1934 für die Provinz Hannover

Abkürzungsverzeichnis

Anm	—	Anmerkung
AÖR	—	Archiv des öffentlichen Rechts
BV	—	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
G	—	Gesetz
GBI	—	Gesetzblatt
Ges	—	Gesetz
GG	—	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
HdBdStR	—	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
KPD	—	Kommunistische Partei Deutschlands
NSDAP	—	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei
O	—	Ordnung
RAO	—	Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919
RGBI	—	Reichsgesetzblatt
RPräs	—	Reichspräsident
RR	—	Reichsrat
RV	—	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871
SJZ	—	Süddeutsche Juristenzeitung
SPD	—	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH	—	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
VO	—	Verordnung
VVdStRL	—	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WV	—	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung)

Vorwort

Fünfundvierzig Jahre sind seit Inkrafttreten der Weimarer Verfassung am 11. August 1919 vergangen. Mehr als dreißig Jahre trennen uns vom Ende der Weimarer Republik. Die Weimarer Zeit ist damit bereits Bestandteil der deutschen Verfassungsgeschichte geworden.

Diese Arbeit befaßt sich mit dem Reichsrat, einem der Reichsorgane jener Epoche. Das geschieht nicht nur, um Untersuchungen über eine Institution anzustellen, deren Bestehen der Vergangenheit angehört. Der Reichsrat kann als Vorgänger des Bundesrats der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden. Bei der Bildung dieses Bundesrats wurden die Erfahrungen berücksichtigt, die man mit dem Reichsrat gemacht hatte. Daher soll diese Arbeit auch einen Beitrag zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik, wenn auch nur auf einem Teilgebiet, leisten.

Der erste Teil der Arbeit befaßt sich mit der Verfassungsgeschichte des Reichsrats. Ausgehend von seiner Entstehung wird anhand der Niederschriften über seine Sitzungen die verfassungsmäßige Bedeutung und Tätigkeit des Reichsrats während der Weimarer Zeit verfolgt. Dabei konnte auf eine Darstellung der Problematik nicht verzichtet werden, die durch die Stellung des Landes Preußen im Reich entstand. Wie ein roter Faden zieht sich durch die Geschichte der Weimarer Zeit die Abhängigkeit des Reichsrats von der Entwicklung, die das größte in ihm vertretene Land nahm. Diese enge Verbindung der Geschichte des föderativen Organs mit derjenigen von Preußen zeigt sich immer wieder: bei den Vorarbeiten und Entwürfen zur Weimarer Verfassung, bei dem Versuch der Reichsreform und schließlich beim Ende des Reichsrats.

Im zweiten Teil der Arbeit wird auf die staatsrechtliche Stellung des Reichsrats im Deutschen Reich eingegangen. Hierbei liegt der Schwerpunkt der Betrachtung infolge der Natur des Organs auf der bundesstaatlichen Seite.

Im Abschnitt über die Zusammensetzung des Reichsrats wird untersucht, welchen Einfluß die einzelnen Landesregierungen über das föderative Organ auf die Reichspolitik ausüben konnten. Die danach folgende Schilderung der Teilnahme des Reichsrats an Gesetzgebung und Verwaltung erweist die Beteiligung der Länder an der staatlichen Willensbildung im Reich.

Eine Aufgabe der Arbeit besteht darin, die Bedeutung des Reichsrats in der Verfassungswirklichkeit zu zeigen. Dazu gehört die Darstellung des Kräfteverhältnisses zwischen den einzelnen Reichsorganen, des

Einflusses der verschiedensten Richtungen des politischen Lebens auf den Reichsrat und endlich die Schilderung der Arbeitsweise des Reichsrats.

Die Untersuchungen über die Stellung und Bedeutung des Reichsrats nach der Verfassung und in der Verfassungswirklichkeit führen im abschließenden Teil dieser Arbeit zu einer zusammengefaßten Darstellung seines Systems. Ein Vergleich mit anderen Systemen war nicht vorgesehen. Am Rande wurde jedoch auf den Vorgänger des Reichsrats, den Bundesrat der Verfassung von 1871, und seinen Nachfolger, den Bundesrat der Verfassung von 1949, eingegangen. Zwischen diesen beiden föderativen Organen hält der Reichsrat hinsichtlich seines Systems eine Mittelstellung, aus der er im Verfolg der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung nicht wegzudenken ist.

Im heutigen Verfassungsleben spielt der Bundesrat eine gewichtige Rolle. Seine Bedeutung ist in den geordneten Zeiten der letzten Jahre in zunehmendem Maße gestiegen. Der Reichsrat aber hatte seine Aufgaben von Anfang an in Zeiten zu erfüllen, in denen Deutschland von einer Krise in die andere steuerte und die Verfassung auf schwankendem Boden stand. Welche Rolle ein föderatives Organ unter solchen Umständen spielen kann, soll hier gezeigt werden.

DIE GESCHICHTE DES REICHSRATS

I. Die Entstehung des Reichsrats

1. Die Vorgeschichte des Reichsrats

Die Geschichte des Reichsrats ist nur ein Teil der Geschichte der deutschen föderativen Organe. Diese beginnt nach Ansicht mancher Autoren schon mit dem Fürstenrat der germanischen Landsgemeinde, der als Keimzelle der späteren adligen Hof- und Reichstage angesehen wird.¹⁾ Die Entwicklung läßt sich weiterverfolgen über den Reichstag des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation,²⁾ über den Bundestag des Deutschen Bundes,³⁾ den Bundesrat des Norddeutschen Bundes, den Bundesrat des Deutschen Kaiserreichs und den Reichsrat der Weimarer Republik bis zum Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland.

Gemeinsam ist allen diesen Einrichtungen, daß sie sich auf das Bündische konzentrieren, daß es sich um föderative Organe handelt, durch welche die Glieder einer wie auch immer gearteten Gemeinschaft einen mehr oder weniger großen Einfluß auf das Ganze ausüben können. Jedes der angeführten Organe kann aber nur im Zusammenhang mit dem staatlichen System seiner Zeit beurteilt werden.

In der Geschichte der deutschen föderativen Organe leitete der Reichsrat der Weimarer Republik einen neuen Abschnitt ein. Der Staat, in dem er die föderativen Interessen vertrat, war erstmalig auf demokratischer und republikanischer Grundlage aufgebaut. Der Reichsrat mußte daher eine ganz andere Zweckbestimmung besitzen als seine Vorgänger.

Unmittelbarer Vorgänger des Reichsrats war der Bundesrat der Verfassung vom 16. April 1871. Er war das mächtigste Organ des Kaiser-

¹⁾ Tradt, S. 49.

²⁾ Borgis, S. 12.

³⁾ Angermann, S. 9.

reichs. In ihm waren vier Königreiche, sechs Großherzogtümer, fünf Herzogtümer, sieben Fürstentümer und drei freie Hansestädte vertreten.⁴⁾ Das Stimmrecht wurde von instruierten Regierungsvertretern ausgeübt. Von insgesamt 58 beziehungsweise nach 1911 61 Stimmen besaßen Preußen 17, Bayern 6, Sachsen und Württemberg je 4, Baden, Hessen und seit 1911 auch Elsaß-Lothringen ⁵⁾ je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2 und die übrigen Staaten je 1 Stimme. Der Bundesrat war von der Verfassung als wichtigstes Organ vorgesehen worden. Das Parlament hatte im Verhältnis zur Reichsregierung viel geringere Befugnisse als er. So hat sich eine parlamentarische Bindung der Reichsregierung an den Reichstag erst allmählich durchgesetzt. Erst nach und nach sank die politische Bedeutung des Bundesrats, während die des Kaisers und des Reichstags stieg. Trotzdem blieb der Bundesrat durch die Verbindung seines Vorsitzes mit dem Amt des Reichskanzlers immer ein Hemmnis für die volle Entfaltung des Parlaments. Auf dem Bundesrat baute sich, wie Preuß in einer Denkschrift im Jahre 1917 darstellte,⁶⁾ das Obrigkeitssystem auf, das in der Herrschaft der preußischen Obrigkeitsregierung über das Reich verankert war. Eine parlamentarische Demokratie konnte sich nur bei einer Entmachtung des Bundesrats durchsetzen. Bei einer Angleichung des deutschen Kaiserreichs an das System der westlichen Demokratien mußte der Bundesrat in seiner damaligen Gestalt fallen. Preuß forderte daher in seiner Denkschrift eine Änderung des Bundesrats in einen Reichsrat. Die Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung von Preuß hatten im Jahre 1917 mehr wissenschaftliche als politische Bedeutung, aus ihnen ließen sich aber bereits die Leitgedanken des späteren Preuß'schen Entwurfs erkennen: Der neue Reichsrat ⁷⁾ sollte auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung beschränkt werden. Er sollte die Reichsgesetzgebung durch ein suspensives Veto nur hemmen, nicht jedoch aufhalten können. Seine Mitglieder sollten von den einzelstaatlichen Parlamenten gewählt werden. Das Stimmenverhältnis, wie es im Bundesrat gegeben war, sollte beibehalten werden. Durch diesen neuen Reichsrat, der die Stellung eines Senats gehabt hätte, wollte Preuß die Grundlage für eine wirklich verantwortliche Leitung im Reich und in Preußen schaffen. Die Macht, die das Preußische Staatsministerium im Reich durch den Bundesrat ausübte, sollte auf eine echte Reichsregierung übertragen werden.

⁴⁾ Vergl. Anhang IV und V.

⁵⁾ Art. 6a RV, eingefügt durch Ges. v. 31. 5. 1911.

⁶⁾ „Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung und der preuß. Verfassung nebst Begründung.“ Abgedruckt bei Preuß, Staat, Recht und Freiheit, S. 291 ff.

⁷⁾ Preuß, Staat, Recht und Freiheit, S. 303.

Dieser Vorschlag von Preuß, eine Umwandlung Deutschlands in einen Volksstaat vorzunehmen, konnte nicht verwirklicht werden. Die Revolution vom 9. November 1918 brachte eine völlige Neugestaltung der staatlichen Verhältnisse. Trotzdem blieben die Grundgedanken der Preuß'schen Denkschrift auch für die neue Situation gültig. Was für eine Parlamentarisierung des Kaiserreichs empfohlen wurde, mußte schließlich auch für eine neue demokratisch-republikanische Verfassung gelten.

Nach der Revolution von 1918 blieb der Bundesrat formell bestehen. Mit der Entmachtung der regierenden Häuser in den deutschen Ländern war jedoch eine wesentliche Grundlage des Bundesrats weggefallen. Er blieb nur noch eine Versammlung ehemaliger Gesandter der Landesfürsten. Der Rat der Volksbeauftragten entzog daher dem Bundesrat die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsbefugnisse. Er ermächtigte ihn jedoch, die ihm nach den Gesetzen und Verordnungen des Reichs zustehenden Verwaltungsbefugnisse auch fernerhin durchzuführen⁸⁾. Damit blieb der Bundesrat in der Übergangsperiode bis zur Einrichtung des Staatenausschusses nur noch eine Verwaltungsbehörde.⁹⁾

Die ihm nach der Verordnung über die Ermächtigung des Bundesrats verbliebenen Verwaltungsbefugnisse wurden durch das Übergangsgesetz vom 4. März 1919 dem Staatenausschuß übertragen.¹⁰⁾ Der Bundesrat war damit aufgelöst.

Für das föderative Organ der Republik eignete sich der Bundesrat nicht als Vorbild. Dieser war in erster Linie Organ der Monarchie gewesen, jetzt aber war das Volk Träger der obersten Gewalt. Der Bundesrat hatte als Instrument der preußischen Hegemonie über die anderen Staaten gedient, jetzt mußten die einzelnen Länder gleichberechtigt sein. Äußere Formen, wie die Organisation oder die Art der Bestellung der Mitglieder, konnte ein neues föderatives Organ zwar von seinem Vorgänger übernehmen, in seiner Zweckbestimmung mußte es sich jedoch grundlegend vom Bundesrat des Kaiserreichs unterscheiden.

So gehörte es nach dem Zusammenbruch der Monarchie bei den Vorarbeiten für eine neue Verfassung zu den schwierigsten Aufgaben, das Verhältnis zwischen dem Reich und seinen Gliedern neu zu ordnen und dieser Neuordnung durch ein geeignetes föderatives Organ Ausdruck zu verleihen.

⁸⁾ Verordnung über die Ermächtigung des Bundesrats vom 12. 11. 1918 (RGBl I 1918, S. 1311).

⁹⁾ Vergl. Hartung, S. 319.

¹⁰⁾ RGBl I 1919, S. 285.

2. Der Staatenhausplan von Preuß

Am 15. November 1918 wurde vom Rat der Volksbeauftragten der Professor für Staatsrecht an der Handelshochschule Berlin, Dr. Hugo Preuß, zum Staatssekretär des Innern ernannt.¹⁾ Zu seiner Aufgabe gehörte die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs für das Deutsche Reich. Preuß ist später als der eigentliche Schöpfer der Weimarer Verfassung bezeichnet worden. Er wählte für das föderative Organ nicht einen Typ nach der Art des Bundesrats, sondern er schlug einen Weg ein, den man teilweise schon in der Paulskirche 1848/49 zu beschreiten versucht hatte. Die von der Frankfurter Nationalversammlung am 28. März 1849 verabschiedete Verfassung hatte gem. § 85 ein Staatenhaus vorgesehen, das mit dem Volkshause zusammen den Reichstag bilden sollte. Die Mitglieder des Staatenhauses sollten gemäß § 86 zur Hälfte von den einzelnen Regierungen ernannt werden. Preuß stellte in seinem Entwurf die grundsätzliche Forderung auf, daß sich das föderative Organ aus Abgeordneten zusammensetzen sollte, die von den Landesregierungen unabhängig sind. Er folgte damit der Auffassung, die er schon 1917 in der Denkschrift für den neuen Reichsrat vertreten hatte.

Ein mit den Vorarbeiten für den Verfassungsentwurf betrauter Beirat verhandelte zunächst vom 9. bis 12. Dezember 1918. Man diskutierte über folgende Möglichkeiten: 1. Die Einrichtung eines Reichsrats als beratendes Organ, dessen Mitglieder Vertreter der Einzelstaaten gewesen wären, 2. die Schaffung einer parlamentarischen Kammer nach Art des Staatenhauses der Paulskirche und 3. eine Einrichtung nach Art des alten Bundesrats.²⁾ Preuß empfahl daraufhin dem Rat der Volksbeauftragten in einem sogenannten Vorentwurf das Staatenhaus. Am 20. Januar 1919 wurde dieser vom Rat der Volksbeauftragten in einigen Punkten abgeänderte Entwurf (im allgemeinen als der Preuß'sche Entwurf bezeichnet) veröffentlicht. Der Entwurf sah das Zweikammersystem vor. § 30 lautete: „Der Reichstag besteht aus zwei Häusern, dem Volkshaus und dem Staatenhaus.“ Das Staatenhaus sollte als Teil des Reichstags grundsätzlich nur mit legislativen Aufgaben betraut werden. Seine Mitglieder sollten durch die Landtage der Einzelstaaten gewählt werden. Bei ihren Entscheidungen sollten sie frei von Instruktionen ihrer Regierungen sein.³⁾ Das Staatenhaus sollte dem Volkshaus in der Gesetzgebung gleichberechtigt sein. Nach § 50 des Entwurfs sollte ein Reichstagsbeschluß nur durch übereintim-

¹⁾ Eyck, S. 79.

²⁾ Vergl. Gilessen, S. 122.

³⁾ § 32 des Preuß'schen Entwurfs.

menden Mehrheitsbeschluß der beiden Häuser zustande kommen. Preuß sah in dem Vorhandensein eines solchen föderativen Organs das eigentliche Charakteristikum eines Bundesstaates.⁴⁾ Die Konstruktion des Bundesrats habe nur die Hegemonie Preußens föderalistisch umkleidet und sei daher nur im Deutschen Reich von 1871 möglich gewesen; der Bundesrat könne nie ein Organ eines demokratischen föderativen Aufbaus sein.⁵⁾ In der Tat besaßen alle anderen demokratischen Bundesstaaten einen Senat mit unabhängigen, gewählten Abgeordneten aus den einzelnen Ländern.

Da der Entwurf die Gründung eines Staatenhauses vorsah, mußte er sich zwangsläufig mit weiteren Fragen der föderativen Neuordnung des Reiches beschäftigen. Eine unbequeme Hinterlassenschaft der Monarchie war Preußen mit seinen 38 Millionen Einwohnern. Die Mehrheit des deutschen Volkes lebte in diesem größten Land des Reichs. Die Existenz von Preußen in dem neuen Bundesstaat war einer wirklichen Gleichberechtigung der Länder hinderlich. Preuß wollte dieses Problem durch eine Änderung der Ländergrenzen lösen. Die kleinsten Länder sollten beseitigt und mit den übrigen Ländern und den preußischen Provinzen zu organischen Einheiten zusammengeschlossen werden. Die Berechtigung der Zerschlagung der alten Einzelstaaten leitete Preuß aus dem Prinzip der Volkseinheit ab. Die Neugestaltung Deutschlands könne sich nicht auf die dynastischen Zufallsbildungen stützen.⁶⁾

Tatsächlich waren Größe und Grenzen der bestehenden Länder die Ergebnisse jahrhundertelanger Kämpfe der regierenden Fürsten für ihre eigene Hausmacht. Die jetzt von parlamentarischen Regierungen verwalteten Länder umfaßten die deutschen Stämme nicht einheitlich. Die Gebietsgrenzen stimmten nicht mit den Grenzen der Mundarten überein. So lebten Pfälzer in Bayern, Sachsen in Preußen, Holsteiner in Oldenburg usw. Wirtschaftlich zusammengehörende Gebiete waren getrennt. In einem seiner Zweckbestimmung entsprechenden föderativen Organ mußten aber die Stammeseigenarten und die regionalen Verschiedenheiten der Wirtschaft, der Kultur und des sozialen Fortschritts berücksichtigt werden. Die nach diesen Gesichtspunkten aufgegliederten oder zusammengefaßten neuen Gebiete mußten dann gleichberechtigt im Staatenhaus vertreten sein.

Preuß schlug daher im § 29 des Vorentwurfs eine Neugliederung vor, durch welche Deutschland einschließlich Österreich und den deutschen

⁴⁾ Vergl. Gilessen, S. 139.

⁵⁾ Preuß, Denkschrift vom 3. 1. 1919 (Begründung des Entwurfs der Reichsverfassung, S. 16).

⁶⁾ Preuß, Reich und Länder, S. 157.

Teilen Böhmens, mit deren Anschluß man damals noch rechnete, in völlig neue Gebiete aufgeteilt wurde.⁷⁾ § 29 sollte die Neugliederung selbst noch nicht regeln, ließ sie aber durch eine Einteilung des Reichs in Wahlgebiete erkennen, aus denen die Abgeordneten in das Staa-tenhaus entsendet werden sollten. Im einzelnen sah der in den Vor-entwurf versuchsweise aufgenommene § 29 folgende Gebiete mit der im einzelnen erwähnten Zahl von Abgeordneten vor:

1. Preußen, bestehend aus den Provinzen Ost- und Westpreußen sowie dem Regierungsbezirk Bromberg mit 4,5 Millionen Einwohnern: 5 Abgeordnete;
2. Schlesien, bestehend aus der Provinz Schlesien, dem Regierungsbezirk Posen, dem Sudetenland und Ostböhmen mit 7,5 Millionen Einwohnern: 8 Abgeordnete;
3. Brandenburg, bestehend aus den Provinzen Brandenburg (ohne Groß-Berlin) und Pommern, der Altmark (Kreis Stendal, Gardelegen, Salzwedel und Osterburg) und den beiden Mecklenburg mit 4,5 Millionen Einwohnern: 5 Abgeordnete;
4. Berlin, bestehend aus den zum Verband von Groß-Berlin vereinigten Stadt- und Landkreisen mit 4 Millionen Einwohnern: 4 Abgeordnete;
5. Niedersachsen, bestehend aus den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein, Oldenburg mit dem Fürstentum Lüneburg und Braunschweig mit 5,5 Millionen Einwohnern: 6 Abgeordnete;
6. Die 3 Hansestädte (Hamburg, Bremen und Lüneburg) mit annähernd 1,5 Millionen Einwohnern: 2 Abgeordnete;
7. Obersachsen, bestehend aus dem ehemaligen Königreich Sachsen, den Regierungsbezirken Merseburg, Magdeburg ohne die Altmark, Anhalt und den südlich angrenzenden Teilen von Deutschböhmen (etwa von Reichenberg bis Saaz) mit 8 Millionen Einwohnern: 8 Abgeordnete;
8. Thüringen, bestehend aus den thüringischen Staaten Sachsen-Weimar-Meiningen-Altenburg, Coburg-Gotha, den beiden Schwarzburg und den beiden Reuß sowie dem Regierungsbezirk Erfurt und dem Kreise Schmalkalden mit 2 Millionen Einwohnern: 2 Abgeordnete;
9. Westfalen, bestehend aus der Provinz Westfalen, dem Kreis Schaumburg, den beiden Lippe und Pyrmont mit 4 Millionen Einwohnern: 4 Abgeordnete;
10. Hessen, bestehend aus der Provinz Hessen-Nassau ohne die Kreise Schaumburg und Schmalkalden, dem Kreise Wetzlar, dem ehemaligen Großherzogtum Hessen sowie Waldeck mit 4 Millionen Einwohnern: 4 Abgeordnete;
11. Rheinland, bestehend aus der Rheinprovinz ohne den Kreis Wetzlar, dem Fürstentum Birkenfeld und der bayerischen Pfalz mit 8 Millionen Einwohnern: 8 Abgeordnete;
12. Bayern, bestehend aus dem ehemaligen Königreich Bayern ohne die Pfalz sowie dem Egerland und den südlich davon angrenzenden Teilen Deutschböhmens mit 7 Millionen Einwohnern: 7 Abgeordnete;
13. Württemberg, bestehend aus dem ehemaligen Königreich Württem-

⁷⁾ Preuß, Reich und Länder, S. 163.

berg und dem Regierungsbezirk Sigmaringen mit 2,5 Einwohnern: 3 Abgeordnete;

14. Baden mit 2 Millionen Einwohnern: 2 Abgeordnete;

15. Deutschösterreich, bestehend aus Tirol, Nieder- und Oberösterreich ohne Wien, Steiermark, Deutsch-Kärnten und Salzburg mit 5 Millionen Einwohnern: 5 Abgeordnete;

16. Wien mit 2 Millionen Einwohnern: 2 Abgeordnete.

Dieser § 29 des Vorentwurfs, der zwar nicht zu einer Neugliederung zwang, jedoch eine in die Zukunft weisende Planung enthielt, wurde vom Rat der Volksbeauftragten geändert. § 35 des veröffentlichten sogenannten Preuß'schen Entwurfs besagte nur noch, daß die Fassung der Vorschriften für die Zusammensetzung des provisorischen Staatenhauses einer späteren Regelung vorbehalten bleibe. Trotzdem ist der bekanntgewordene § 29 des Vorentwurfs zum Gegenstand heftiger Angriffe, vor allem der süddeutschen Staaten, geworden. Die neu gebildeten Landesregierungen, die um ihren Bestand und Einfluß auf die Reichspolitik fürchteten, wehrten sich gegen die vorgeschlagene Zusammensetzung des föderativen Organs. Dazu kam, daß der Preuß'sche Staatenhausplan zu eng mit dem Projekt einer Neugliederung des Reichs verbunden war. So wurde der Vorschlag, ein Staatenhaus zu bilden, verworfen, obwohl ein Organ nach Art des Staatenhauses nicht unbedingt eine Veränderung der Ländergrenzen zur Voraussetzung hatte.

Preuß sah noch eine weitere föderative Einrichtung vor, durch die nützliche Funktionen des früheren Bundesrates übernommen werden sollten. Nach § 15 des Entwurfs waren den einzelnen Reichsministerien nach Bedarf Reichsräte zuzuordnen, die aus Vertretern der Freistaaten bestanden. Die Mitglieder dieser Reichsräte hatten nicht nur die besonderen Verhältnisse ihrer Länder zur Geltung zu bringen und als Verbindungspersonen zu fungieren, ihre Hauptaufgabe bestand, wie der Wortlaut sagt, im Beraten der Reichsregierung. (Die spätere Bestimmung des Art. 67 Satz 2 WV, die eine Teilnahme von Reichsratsausschüssen an den Beratungen in den Fachministerien vorsah, kann man als Ersatz der im § 15 des Preuß'schen Entwurfs vorgeschlagenen Planung ansehen.) — Die Bildung von Reichsräten kam den Interessen der Landesregierungen zwar entgegen, genügte ihnen aber nicht. Sie wollten stärker an der Verwaltung des Reichs beteiligt sein und forderten daher ein Organ nach Art des späteren Reichsrats.

Der Preuß'sche Entwurf wurde später von föderalistischer Seite zu Unrecht als hemmungslos unitarisch bezeichnet.⁸⁾ Man befürchtete, er

⁸⁾ So Josef Held, S. 10.

bilde eine Gefahr für die Eigenstaatlichkeit der Länder. Die süddeutschen Regierungen Bayerns, Badens, Hessens und Württembergs hatten schon vor der Veröffentlichung des Preuß'schen Entwurfs am 27. Dezember 1918 die Bundesstaatlichkeit des Reichs gefordert. Sie waren von der Presse und Staatsrechtslehre in diesen Ländern unterstützt worden.⁹⁾ Der Preuß'sche Entwurf richtete sich keinesfalls gegen diese Bestrebungen. In ihm kam vielmehr der bundesstaatliche Charakter zum Ausdruck, denn das Staatenhaus als föderatives Organ sollte dem Volkshaus gleichberechtigt sein. Jedenfalls war das vorgeschlagene Staatenhaus mit größeren Befugnissen ausgestattet als später der Reichsrat. In diesem waren zwar Vertreter der Regierungen vorgesehen, dem Organ selbst wurde aber von der Verfassung nicht die Stellung zugebilligt, die das Staatenhaus gehabt hätte. Vertreter der Länderregierungen wollten daher später im Staatenausschuß durchsetzen, daß der Reichsrat gegen die Beschlüsse des Reichstags ein Veto einlegen könne, das nur durch eine Volksabstimmung aufzuheben sei.¹⁰⁾ Diesem Verlangen widersetzte sich jedoch die Reichsregierung. Es kam infolgedessen zu der Verfassungsabstimmung, nach der der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit einen Einspruch des Reichsrats überstimmen konnte. So besaßen im Ergebnis die Länder einen geringeren Einfluß, als sie ihn nach dem Preuß'schen Entwurf gehabt hätten. Der Preuß'sche Entwurf ist an dem Widerstand der süddeutschen Staaten gescheitert. Dem Druck der Landesregierungen nachgebend, ließ die Reichsregierung den Entwurf am 25. Januar 1919 fallen.

Der Staatenhausgedanke konnte sich nicht durchsetzen und eine Einrichtung kam nicht zustande, die der deutschen demokratischen Tradition im Sinne des Geistes der Paulskirche entsprochen hätte. Für einen Senat nach westlichem Vorbild war im neuen Reich kein Platz.

3. Die Zeit des Staatenausschusses

Als frühestes Datum, an dem sich die Einrichtung des Reichsrats endgültig abzeichnen begann, kann man wohl den 25. und 26. Januar 1919 bezeichnen.¹⁾ Damals fand in Berlin eine Versammlung statt, zu der die Reichsregierung die Vertreter der Landesregierungen, aller Reichsämters, des Zentralrats der Arbeiter- und Soldatenräte so-

⁹⁾ Vergl. Müllenmeister, S. 4.

¹⁰⁾ Vergl. Gilessen, S. 165.

¹⁾ So auch Apelt, S. 177, der in diesem Termin das Scheitern des Zweikammersystems erblickt.

wie den österreichischen Gesandten Hartmann eingeladen hatte. Zur Einberufung dieser Versammlung, in der die strittigen Verfassungsfragen beraten werden sollten, sah sich die Reichsregierung durch den scharfen Widerstand der süddeutschen Staaten gegen den Preußischen Entwurf veranlaßt. Bei der Einrichtung eines Staatenhauses, dem nur die Abgeordneten der Parlamente angehören sollten, befürchteten die Landesregierungen den Verlust ihres eigenen Einflusses.²⁾

Um von vornherein eine Absicherung gegen eine solche Gefahr zu erreichen, stellte Bayern in der Versammlung im Auftrag der süddeutschen Staaten und Sachsens die Forderung, daß die neue Verfassung nur mit Zustimmung eines neu einzusetzenden Staatenausschusses verabschiedet werden dürfe.³⁾ Ein derartiger Beschluß konnte nicht gefaßt werden, denn er hätte die Rechte der Nationalversammlung eingeschränkt. Die Reichsregierung kam aber mit den Vertretern der Einzelstaaten überein, daß ein Staatenausschuß gebildet werden solle, in dem jedes Land mit einer Stimme, die größeren mit zwei Stimmen vertreten sein sollten. Diesem Staatenausschuß wurde das Recht zugebilligt, an den Vorarbeiten für den Verfassungsentwurf teilzunehmen. Damit zeichnete sich bereits die neue Regelung im Sinne eines aus den Vertretern der Landesregierungen gebildeten Reichsrats ab.

Nach der Einsetzung des (vorläufigen) Staatenausschusses entwarf die Reichsregierung ein „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“.⁴⁾ In diesem war die Bildung eines Staatenausschusses vorgesehen, dessen Zustimmung die Reichsregierung bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen an die Nationalversammlung bedurfte (§2 Abs. 1 Satz 1 des Ges.). Kam keine Übereinstimmung zustande, konnte jeder Teil seinen Entwurf der Nationalversammlung vorlegen (§2 Abs. 4 des Ges.). Ein Gesetz sollte nur bei Übereinstimmung zwischen Nationalversammlung und diesem Staatenausschuß zustande kommen (§4 Abs. 2 Satz 1 des Ges.), war sie nicht zu erlangen, konnte der Reichspräsident eine Volksabstimmung herbeiführen (§4 Abs. 2 Satz 2 des Ges.). Der bisherige vorläufige Staatenausschuß und die Nationalversammlung stimmten dem „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“ zu. Damit war ein Staatenausschuß gebildet, der sich aus Vertretern der Landesregierungen zusammensetzte (je 1 Million = 1 Stimme, höchstens jedoch ein Drittel aller Stimmen für ein Land).

Die Landesregierungen hatten das erreicht, was sie wollten: Einfluß-

²⁾ Vergl. Bund zur Erneuerung des Reichs, S. 112.

³⁾ Gilessen, S. 164.

⁴⁾ Ges. vom 10. 2. 1919 (RGBl I 1919, S. 169).

nahme auf den Verfassungsentwurf der Reichsregierung. Der Preuß'sche Entwurf war von dieser Einflußnahme noch frei gewesen. Jetzt jedoch arbeitete die Reichsregierung zusammen mit dem Staatenausschuß einen neuen Entwurf aus. In diesem „Regierungsentwurf“ glied in folgedessen auch das förderative Organ, der „Reichsrat“, nicht mehr einem Senat, sondern dem mitausarbeitenden Staatenausschuß.

Oben wurde das Datum vom 25./26. Januar 1919 genannt, an dem sich die Form des Reichsrats endgültig abzeichnete. Aber auch nach Inkrafttreten des „Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt“, also nach Einsetzung des Staatenausschusses, hätte sich die Nationalversammlung noch anders entscheiden können. Die Nationalversammlung hatte allein über die neue Verfassung zu bestimmen. Die Mitwirkung des Staatenausschusses an den Vorarbeiten zur Verfassung bestand nur darin, daß der Regierungsentwurf seiner Zustimmung bedurfte. Nur in der Gesetzgebung war der Staatenausschuß der Nationalversammlung gleichberechtigt. Es bestanden in der Nationalversammlung Tendenzen, nochmals den Preuß'schen Staatenhausplan heranzuziehen ⁵⁾. Dagegen protestierten jedoch wieder die Regierungen Süddeutschlands in der Stuttgarter Erklärung vom 29. März 1919 ⁶⁾. Die Nationalversammlung beugte sich diesen Protesten. Einem Beschluß der Nationalversammlung im Sinne des Staatenhauses standen die tatsächlichen Machtverhältnisse entgegen. Auch die Reichsregierung setzte sich nicht mehr für den Preuß'schen Entwurf ein. Preuß, der den neuen Regierungsentwurf selbst begründen mußte, kam zwar mündlich noch einmal auf seine ursprünglichen Vorschläge zurück, er konnte jedoch nur für sich persönlich sprechen ⁷⁾. Da das Kabinett am Regierungsentwurf festhielt, fehlte das treibende Element, das Staatenhaus jetzt noch durchzusetzen.

Die Nationalversammlung reagierte genauso wie spätere deutsche Parlamente: Entscheidend für die Einbringung eines Gesetzes ist die Regierung. Von ihr gehen die meisten Gesetzesinitiativen aus, für die sie sich verstärkt einsetzt. Wenn ein Gesetzentwurf Erfolg hat, dann zumeist in der von der Regierung vorgesehenen Form. So wie die Parlamente, machte auch die Nationalversammlung von ihrem eigenen Initiativrecht wenig Gebrauch. Für die Einführung des Staatenhauses hätte jemand kämpfen müssen, und zwar die Regierung. Daß sie es nicht tat, war der größte Erfolg des Staatenausschusses.

⁵⁾ Vergl. Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses der Nationalversammlung, Aktenstück Nr. 391, S. 123.

⁶⁾ Müllenmeister, S. 8.

⁷⁾ So Preuß am 24. 2. 1919 bei der Begründung des Verfassungsentwurfs. Vergl. „Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung“, Band 326, 14. Sitzung vom 24. 2. 1919, S. 289.

Aus diesen Vorgängen läßt sich ersehen, wie eine Einflußnahme durch einen Staatenausschuß oder durch einen Reichsrat vor sich gehen konnte. Weniger die Macht des Organs im Kräftevergleich mit der Volksvertretung als vielmehr der Einfluß auf die Initiative der Regierung war entscheidend. Praktischen Erfolg hatte der Staatenausschuß infolge der Tatsache, daß eine Regierungsmaßnahme oft nur deswegen unterlassen wurde, um nicht die Opposition des Staatenausschusses herauszufordern.

Der neue Regierungsentwurf wurde von der Nationalversammlung angenommen. Nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung hat der Reichsrat die Geschäfte des Staatenausschusses seinen Befugnissen entsprechend übernommen. Gemäß Art. 179 WV trat für noch geltende Gesetze an die Stelle des Staatenausschusses der Reichsrat, allerdings mit eingeschränkten Rechten.

4. Das Problem „Preußen“

Auch nach dem Scheitern des Staatenhausplans blieb immer noch die Neugliederungsfrage ungelöst. Da im Reichsrat eine Vertretung der Länder durch Regierungsmitglieder vorgesehen war, mußte eine Regelung gefunden werden, die das Übergewicht einer Landesregierung vermied. Um eine ganz andere Zusammensetzung des Reichsrats zu erreichen und um ein kompliziertes Stimmensystem zu vermeiden, wäre es am konsequentesten gewesen, eine Neueinteilung der deutschen Länder vorzunehmen, wie sie im § 11 des Preuß'schen Entwurfs vorgesehen war.

Für eine solche Neugliederung war, wie in § 29 des Vorentwurfs von Preuß angedeutet und bereits an anderer Stelle näher ausgeführt, die Beseitigung des Großstaates Preußen Voraussetzung. Preuß konnte seine Auffassung nicht durchsetzen, und auch das Preußische Staatsministerium protestierte am 24. Januar 1919 gegen derartige Pläne¹⁾. Die süddeutschen Staaten unterstützten den preußischen Standpunkt am 25. Januar 1919 durch die Forderung nach einem möglichst selbständigen Status der Einzelstaaten überhaupt.

Erst viel später, zu einem Zeitpunkt, mit dem sich diese Arbeit nicht mehr befaßt, ist das durch die Größe Preußens entstandene Problem gelöst worden, zwangsweise, aus ganz anderen Gründen und durch andere Kräfte. Wenn diese Lösung auch mit der Teilung Deutschlands verbunden war, so gab sie dem Nachfolger des Reichsrats, dem Bundesrat des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949, doch eine praktikable

¹⁾ Vergl. Gilessen, S. 164.

Kräfteverteilung. In diesem Bundesrat hat man es mit der Vertretung etwa gleich großer Länder zu tun. Zumindest besitzt kein Land annähernd die Bevölkerungszahl, die an die Mehrheit der Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland herankommt. Man kann sich vorstellen, daß der Vorschlag von Preuß zu ähnlichen Ergebnissen geführt hätte.

Das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“ vom 10. Februar 1919, das schon in Hinsicht auf die Gestalt des Reichsrats Vorentscheidungen getroffen hatte, schuf auch im Hinblick auf das Problem „Preußen“ vorerst gültige Tatsachen. Die Nationalversammlung nahm eine Entscheidung vorweg, indem sie dem § 4 Abs. 1 dieses Gesetzes zustimmte, nach dem zu einer Änderung des Gebietsstandes eines Landes durch die Reichsverfassung die Zustimmung des betreffenden Landes erforderlich war. Preußen hätte somit seiner Zerschlagung zustimmen müssen. Dazu war es nicht bereit. Es hatte wie jedes andere Land das Bestreben, seinen Gebietsstand und seine Einheit zu bewahren.

Die endgültige von der Verfassung festgesetzte Regelung sah im Art. 18 WV vor, daß Gebietsänderungen von der Zustimmung der betreffenden Länder abhängig zu machen seien und daß sie bei der Verweigerung der Zustimmung nur mittels Verfassungsänderung vorgenommen werden dürften. Eine Neugliederung war damit praktisch unmöglich geworden, da für Verfassungsänderungen im Reichstag und im Reichsrat eine Zweidrittelmehrheit aufgebracht werden mußte. Gegen den Willen des betroffenen Landes war aber im Reichsrat eine solche Mehrheit wegen der zu erwartenden Kollegialität der Landesregierungen nur schwer zu erreichen.

Eine Änderung der Ländergrenzen war somit zunächst nicht zu erreichen. Die Frage nach der Stellung Preußens im Reichsrat mußte auf andere Weise gelöst werden. Die Größe dieses Landes und die Zahl seiner Bevölkerung verhinderten die Nachahmung bewährter ausländischer Systeme. Das Vorbild der Schweiz etwa, in deren Ständerat jeder Kanton unabhängig von seiner Bevölkerungszahl grundsätzlich 2 Stimmen besitzt²⁾, ließ sich nicht nachahmen. Wenn auch beispielsweise Bern 30 mal mehr Einwohner hat als Uri, so stellt doch kein Kanton die absolute Mehrheit der Bevölkerung der Eidgenossenschaft. Das gleiche ist in den USA der Fall. Preußen dagegen hatte mehr Einwohner als alle übrigen Länder zusammen. Der Regierung von rund 40 Millionen Preußen im Reichsrat nur genau so viele Stimmen zuzubilligen, wie etwa der Regierung von Schaumburg-Lippe mit

²⁾ Mit Ausnahme der sogenannten Halbkantone, die nur eine Stimme besitzen (Art. 80 Satz 2 BV).

40 000 Einwohnern, erschien als unmöglich. Die preußischen Stimmen wären bedeutungslos geworden, und die Interessen der Mehrheit des deutschen Volkes hätten im föderativen Organ keine Berücksichtigung gefunden.

Die Reichsregierung wollte die Kleinstländer durch eine Bestimmung zu einem Zusammenschluß zwingen, die vorsah, daß nach drei Jahren nur noch Länder mit mindestens einer Million Einwohnern Stimmen im Reichsrat führen könnten. Der Staatenausschuß reduzierte diese Zahl auf eine halbe Million Einwohner³⁾. Jedenfalls versuchte man damals, das Mißverhältnis zwischen Preußen und den kleinsten Ländern auszugleichen.

Da ein anderes System nicht vertretbar war, wurde eine Stimmverteilung nach der Bevölkerungszahl der Länder vorgesehen. Hätte man jedoch Preußen alle ihm hiernach zustehenden Stimmen zugestimmt, so wäre aus dem Reichsrat ein Instrument des Landes Preußen geworden, da dieses die Mehrheit der Stimmen besessen hätte. Die Mitglieder der übrigen Landesregierungen wären in einem solchen Reichsrat überflüssig gewesen. Nur bei Verfassungsänderungen hätten ihre Stimmen eine Bedeutung erlangt. Die Stimmverteilung wäre jetzt sogar noch krasser zugunsten Preußens ausgefallen als im alten Bundesrat. Eine derartige Beherrschung des Reichsrats konnte auf keinen Fall zugelassen werden, da dann der Reichsrat nur formell neben dem Reichstag mit der Reichsgesetzgebung beschäftigt worden wäre. In Wirklichkeit hätte das Preußische Staatsministerium bei der Reichsgesetzgebung mitgewirkt. Die süddeutschen Staaten, die so hart um eine Beteiligung ihrer Regierungen am föderativen Organ gekämpft hatten, konnten ihr Ziel eines wirklichen Einflusses nur dann erreichen, wenn Preußens Stimmen beschränkt wurden.

Die Regierung und der Staatenausschuß schlugen daher eine Begrenzung der preußischen Stimmen auf ein Drittel aller Stimmen vor.⁴⁾ Der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung änderte jedoch diesen Anteil auf zwei Fünftel aller Stimmen. Davon war die Hälfte von den preußischen Provinzen zu stellen. Durch diese Maßnahme sollte ein geschlossener Block der preußischen Stimmen verhindert werden, den die anderen Länder nur schwer hätten überstimmen können, und der in der Lage gewesen wäre, jede Verfassungsänderung zu verhindern.

Diese Regelung stellte eine Kompromißlösung zwischen dem Bundesrat- und dem Staatenhaus-System dar. Infolge der erwähnten Auftei-

³⁾ Vergl. Preuß, Reich und Länder, S. 247.

⁴⁾ Art. 19 Abs. I, Satz 3 des Regierungsentwurfs vom 21. Februar 1919.

lung der preußischen Stimmen ergab sich nämlich folgende eigenartige Zusammensetzung des Reichsrats: 80 Prozent seiner Mitglieder waren Regierungsvertreter wie beim Bundesrat, 20 Prozent waren gewählte Abgeordnete wie bei einem Staatenhaus.

Die preußische Frage war damit noch nicht gelöst. Die Tatsache blieb bestehen, daß in Berlin die Regierung eines Reiches von 60 Millionen Einwohnern und die Regierung Preußens mit 40 dieser 60 Millionen Einwohner nebeneinander bestanden. Jede der beiden konnte für die Mehrheit des deutschen Volkes sprechen. Ein zu großer Einfluß Preußens auf die Willensbildung im Reich war zwar durch das System des Reichsrats ausgeschlossen, das Nebeneinander der beiden Regierungen und Konflikte zwischen ihnen außerhalb des Reichsrats ließen sich aber nicht verhindern.

Zusammenfassend läßt sich zum Ergebnis der Verfassungsarbeiten sagen: Die klaren Richtlinien, die Preuß für die Verfassung vorgesehen hatte, waren verlassen worden. Kann man zwar die Weimarer Verfassung im ganzen als eine Schöpfung von Preuß ansehen, so gilt dies nicht für die Regelung der Stellung Preußens im Reich und für den Reichsrat. Beide Punkte waren daher später immer wieder Gegenstand von Reformbestrebungen.

Der Reichsrat war für das parlamentarische, demokratische System ein neuer Typ des föderativen Organs. Seine Form mußte sich erst bewähren. Ursprünglich ein Fremdkörper im Verfassungswerk von Preuß, hat er jedoch durch die Kraft seiner Existenz die Grundlagen für seinen Nachfolger in der Gegenwart, für den Bundesrat des Grundgesetzes, geschaffen.

II. Der Reichsrat während der Weimarer Zeit

1. Die Zeit bis 1932

Gleich im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung erwies sich der Reichsrat als Stütze der Reichsregierung für den Bestand der Verfassung. In den Tagen des Kapp-Putsches vom 13. bis 17. März 1920, als die Reichsregierung zunächst nach Dresden und dann nach Stuttgart ausweichen mußte, hielten die Landesregierungen zur rechtmäßigen Reichsregierung. Sie erwiesen sich dadurch als stabile Faktoren im deutschen Verfassungsleben. Das kam auch durch den offiziellen Dank zum Ausdruck, den die Reichsregierung¹⁾ den Mitgliedern des Reichsrats für ihren Beitrag zur Sicherung der gefährdeten Reichseinheit in der Vollsitzung des Reichsrats vom 22. März 1920 abstattete. Das Fortbestehen einzelner Landesregierungen in Zeiten der Not und des Aufruhrs erwies sich als starke Stütze für die Reichsgewalt.

Am 20. April 1920 stimmte der Reichsrat den Gesetzesentwürfen zu, welche die Vereinigung Coburgs mit Bayern und die Bildung des Landes Thüringen vorsahen.²⁾ Durch dieses Gesetz wurde die Zusammensetzung des Reichsrats verändert. In ihm waren jetzt sechs Länder weniger vertreten.

Zu dieser veränderten Zusammensetzung des Reichsrats kam eine Änderung im Reich, die den Reichsrat nur am Rande berührte. Bisher hatte noch die Nationalversammlung Gesetzesbeschlüsse gefaßt, gegen die der Reichsrat Einspruch erheben konnte. Die Nationalversammlung hielt am 20. Mai 1920 ihre letzte Sitzung ab. Nach den Reichstagswahlen vom 6. Juni 1920 wurde der Reichstag der neue Partner des Reichsrats, so wie es die Verfassung in Art. 20 WV vorsah. Der erste Reichskanzler, der nicht mehr das Vertrauen der Nationalversammlung, sondern des Reichstags bedurfte, stellte sich dem Reichsrat am 29. Juni 1920 vor.³⁾

In seiner Ansprache betonte der Reichskanzler Fehrenbach, daß er großen Wert auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Reichsrat lege, da die Interessen des Reichs und der Länder im wesentlichen die gleichen seien. Diese Vorstellung des neuen Reichskanzlers wurde zu einer politischen Übung, die die Nachfolger Fehrenbachs beibehielten, um den Landesregierungen, auf deren Stimmen

¹⁾ Im Namen der Reichsregierung der Reichsminister für Wiederaufbau Geßler. (Vergl. RR Niederschriften vom 22. 3. 1920 § 285).

²⁾ Vergl. RR Niederschriften v. 20. 4. 1920 §§ 380, 381.

³⁾ Vergl. RR Niederschriften v. 29. 6. 1920 § 651.

sie im Reichsrat angewiesen waren, ihre Loyalität zu demonstrieren. Am 14. Juni 1921 konnte der Reichsinnenminister Gradnauer zum ersten Mal die von den preußischen Provinzen bestellten Bevollmächtigten begrüßen. Jede Provinzialverwaltung entsandte einen Bevollmächtigten und einen stellvertretenden Bevollmächtigten.⁴⁾ Damit bestand auch der Reichsrat in seiner endgültigen Gestalt.

In den Jahren 1921 und 1922 waren Reichstag und Reichsrat mit schwerwiegenden Problemen belastet. Nach der Ermordung Erzbergers am 26. August 1921 ⁵⁾ und der Ermordung Rathenaus am 24. Juni 1922 geriet die Verfassung in Gefahr. Der Reichspräsident erließ am 26. Juni 1922 eine Verordnung zum Schutze der Republik aufgrund des Art. 48 WV, die Strafbestimmungen zum Schutze der Republik und Bestimmungen über die Errichtung eines Staatsgerichtshofs zum Schutze der Republik enthielt. Obwohl der Reichsrat kein Recht auf irgendeine Beteiligung an Verordnungen des Reichspräsidenten besaß,⁶⁾ wollte die Reichsregierung nicht auf die Unterstützung des Reichsrats verzichten. In der Reichsratssitzung vom 24. Juni 1922 berichtete der Reichsminister der Justiz Radbruch im Beisein des Reichskanzlers Wirth, des Reichsministers des Innern Köster und des Staatssekretärs des Justizministeriums Joël unter Ausschuß der Öffentlichkeit über die Verordnung, die die Reichsregierung dem Reichspräsidenten zum Erlaß vorlegen wollte.⁷⁾ Die Versammlung nahm davon Kenntnis, wie es in den Niederschriften heißt. Wenn auch die Reichsregierung den Inhalt der Verordnung nicht von einem Beschluß des Reichsrats abhängig machen wollte, so hatte sie doch versucht, die Meinung der beiden Reichsorgane Reichsregierung und Reichsrat in einer Zeit, in der die Öffentlichkeit aufs tiefste erregt war, zu koordinieren. Der Reichsrat erwies sich also als ein Faktor, den man bei schwerwiegenden Entscheidungen nicht übergehen konnte, auch wenn man formal das Recht dazu gehabt hätte.

Am 3. Juli 1922 kam es in der gleichen Angelegenheit zu einer Vollsitzung des Reichsrats, an der auch hohe Persönlichkeiten der Länder teilnahmen. Es trat der seltene Fall ein, daß neben den beiden Reichsministern Köster und Radbruch die Ministerpräsidenten Braun von Preußen, Stelling von Mecklenburg-Schwerin, der stellvertretende Staatspräsident von Baden, Justizminister Trunk, und die Minister

⁴⁾ Vergl. RR Niederschriften vom 14. 7. 1921 § 657. Die Vertreter der Rheinprovinz und der Provinz Oberschlesien wurden erst später entsandt. (Vergl. RR Niederschriften v. 18. 8. 1921 § 687: Rheinprovinz und RR Niederschriften v. 27. 4. 1922 § 308: Oberschlesien).

⁵⁾ Nachruf im RR am 1. 9. 1921 (RR Niederschriften vom 1. 9. 1921 § 717).

⁶⁾ Vergl. unten S. 89.

⁷⁾ RR Niederschriften v. 24. 6. 1922 § 546.

Severing (Preußen), Schweyer (Bayern), Münzel (Thüringen), Senator Strandes (Hamburg) und Staatsminister Scheer (Oldenburg und Schaumburg-Lippe) erschienen. Diese Beteiligung hoher Persönlichkeiten, die nur noch von der Beteiligung von Staats- und Ministerpräsidenten an der Sitzung vom 4. November 1930 ⁸⁾ übertroffen wurde, entsprach der Wichtigkeit der zu fassenden Beschlüsse. Der Reichsrat hatte über den Entwurf des Gesetzes zum Schutze der Republik, das die auf Verlangen des Reichstags aufgehobene Verordnung des Reichspräsidenten erneuern bzw. ersetzen sollte, Beschluß zu fassen. Der Gesetzentwurf wurde vom Reichsrat mit 48 gegen 18 Stimmen, also mit Zweidrittelmehrheit, angenommen. Bayern, das schon vorher außerhalb des Reichsrats gegen die Verordnung des Reichspräsidenten protestiert hatte ⁹⁾, lehnte den Entwurf ab, konnte sich aber nicht durchsetzen.¹⁰⁾ Der vom Gesetzentwurf verfolgte Zweck, verbrecherischen Angriffen auf die verfassungsmäßige Staatsform mit den schärfsten Maßnahmen entgegenzutreten, wurde zwar von der bayerischen Regierung gebilligt, der Entwurf wurde aber in der dem Reichsrat vorliegenden Form nicht für annehmbar gehalten. Bayern sah in dem zu bildenden Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik ein von der Verfassung nicht zugelassenes Ausnahmegericht. Durch die Einrichtung eines solchen Gerichts werde tief in die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten der Länder eingegriffen. Auch am 20. Juli 1922 erhielt Bayerns Antrag, gegen das Gesetz Einspruch zu erheben, im Reichsrat keine Unterstützung.¹¹⁾ Darauf versuchte die bayerische Regierung einen anderen Weg zu beschreiten, der jedoch zu einer Krise zwischen dem Reich und Bayern führte. Am 24. Juli 1922 wurde in Bayern eine Verordnung zum Schutze der Republik erlassen, die im Bereich des Landes Bayern an die Stelle des Reichsgesetzes treten sollte. Diese im Widerspruch zu dem im Art. 13 WV enthaltenen Grundsatz — Reichsrecht bricht Landrecht — erlassene Verordnung wurde am 24. August 1922 wieder aufgehoben.

Der Reichsrat stellte in dieser Zeit der Wirren seine Bedeutung als Reichsorgan unter Beweis. Er ließ sich nicht zum Instrument des Widerstandes eines Landes gegen die Reichsregierung machen. Trotz des Gegensatzes zwischen Reichsregierung und einer Landesregierung blieb er fähig, Beschlüsse im Sinne des Ganzen zu fassen.

Innen- und außenpolitische Schwierigkeiten, ergänzt durch wirtschaftliche Krisen, kennzeichneten die Jahre 1923 und 1924. Auch der

⁸⁾ Vergl. unten S. 38.

⁹⁾ Vergl. Eyck, S. 294.

¹⁰⁾ RR Niederschriften v. 3. 7. 1922 § 582.

¹¹⁾ RR Niederschriften v. 20. 7. 1922 § 685.

Reichsrat konnte davon nicht unberührt bleiben. Am 11. Januar 1923 erhob er in Übereinstimmung mit der Reichsregierung Protest gegen die Besetzung des Ruhrgebiets durch Frankreich und Belgien.¹²⁾ Am 8. November 1923 hatte er sich mit der Eingabe des sächsischen Ministerpräsidenten Zeigner zu beschäftigen, in der dieser Verwahrung gegen das Vorgehen der Reichsregierung gegenüber der früheren sächsischen Regierung einlegte.¹³⁾ Am 29. Oktober 1923 hatte der Reichspräsident gemäß Art. 48 WV eine Verordnung erlassen, aufgrund derer die Reichsregierung einen Reichskommissar in Sachsen einsetzte.¹⁴⁾ Sachsen und Thüringen, in denen Regierungskoalitionen aus SPD und KPD bestanden, wurden durch die Reichswehr besetzt. In beiden Ländern wurden neue Regierungen gebildet. Thüringen beantragte im Reichsrat festzustellen, ob die Verordnung des Reichspräsidenten mit der Verfassung zu vereinbaren sei.¹⁵⁾ Der Reichsrat unternahm jedoch nichts.

Die wirtschaftliche Notsituation, die mit der steigenden Geldentwertung verbunden war, zu bewältigen, überstieg das Vermögen des parlamentarischen Gesetzgebers. Am 13. Oktober 1923 wurde die Reichsregierung von Reichstag und Reichsrat ermächtigt, Verordnungen zu erlassen, die auch von Grundrechten abweichen durften, um schneller durchgreifen zu können. Nach der Einführung der neuen Währung sollte ein neues Ermächtigungsgesetz der Reichsregierung in diesem Sinne helfen. Am 4. Dezember 1923 nahm der Reichsrat mit Zweidrittelmehrheit den Entwurf eines Ermächtigungsgesetzes an,¹⁶⁾ das, bis zum 15. Februar 1924 befristet, die Regierung ermächtigte, Maßnahmen zu treffen, die sie im Hinblick auf die Not von Volk und Reich für erforderlich hielt. Eine Abweichung von den Vorschriften der Verfassung war aber nicht zulässig. Die erlassenen Verordnungen waren dem Reichstag und dem Reichsrat zur Kenntnis zu bringen und auf deren Verlangen aufzuheben. Wie immer erschienen bei der Beratung über einen so wichtigen Entwurf hohe Vertreter der Reichsregierung: der Reichskanzler Marx und die Reichsminister Jarres, Luther, Brauns und Emminger. Die Länder waren durch ihre ständigen Bevollmächtigten vertreten. Der Reichsrat sagte seine Unterstützung zu.¹⁷⁾ Aufgrund dieses Gesetzes wurden über 60 Ver-

¹²⁾ Staatssekretär Göhre (Preußen) im Namen des RR; RR Niederschriften vom 11. 1. 1923 § 8. Vergl. Zusammensetzung dieser Sitzung im Anhang II.

¹³⁾ RR Niederschriften vom 8. 11. 1923 § 1209.

¹⁴⁾ RGBl I 1923, S. 995.

¹⁵⁾ RR Niederschriften vom 15. 11. 1923 § 1232.

¹⁶⁾ RR Niederschriften v. 4. 12. 1923 § 1321.

RGBl I 1923, S. 1179.

¹⁷⁾ Staatssekretär Weismann (Preußen) für den RR; RR Niederschriften v. 4. 12. 1923 § 1391.

ordnungen erlassen. Das Gesetz wurde nicht nur seinem Sinn entsprechend für wirtschaftliche Maßnahmen ausgenutzt, es wurden auch Bestimmungen der Gerichtsverfassung sowie der Straf- und Zivilprozeßordnung geändert.¹⁸⁾ Ebenso wurde die Fürsorgepflichtverordnung erlassen, die bis 1961 gegolten hat.¹⁹⁾

In den ersten fünf Jahren seines Bestehens lag die Bedeutung des Reichsrats weniger in der Mitarbeit an 700 formellen Gesetzen, als vielmehr in der Mitwirkung an etwa 450 „gesetzesvertretenden“ Verordnungen, die von der Reichsregierung erlassen wurden.²⁰⁾ Innerhalb dieses Zeitraums hatte die Reichsregierung etwa 2 Jahre und 5 Monate lang außerordentliche Vollmachten besessen.²¹⁾ In vielen Fällen sind die gesetzesvertretenden Verordnungen im Verfahren der vereinfachten Gesetzgebung mit der Zustimmung des Reichsrats oder auch mit der Klausel „auf Verlangen des Reichsrats aufzuheben“ erlassen worden. Schon in den ersten Jahren der Weimarer Zeit begann die Reichsregierung mit Ermächtigungsgesetzen zu regieren. Dem Reichstag blieb in diesen Fällen die Möglichkeit, die erlassenen Verordnungen wieder aufzuheben. Während das Parlament einen Teil seiner Zuständigkeit an die Regierung abgab, schadete dem Reichsrat dieses Verfahren nicht, vielmehr nahm seine Bedeutung eher zu. Schon der Staatenausschuß war an der vereinfachten Form der Gesetzgebung beteiligt. So wurden zum Beispiel aufgrund des Gesetzes vom 17. April 1919 insgesamt 78 Verordnungen mit Zustimmung des Staatenausschusses erlassen.

Diese sogenannte „vereinfachte Gesetzgebung“ war ein terminus technicus, der ausdrückte, daß die Regierung aufgrund eines Gesetzes ermächtigt wurde, auf irgendeinem Gebiet oder zu irgendeinem Zweck Verordnungen zu erlassen, zu denen sie normalerweise nicht befugt war. Immerhin war eine Kontrolle der Regierung nicht ganz ausgeschaltet, da entweder Reichstagsausschüsse oder Reichstag oder Reichsrat diese Verordnungen aufheben konnten.

In Zeiten wirtschaftlicher Not erwiesen sich Reichstag und Reichsrat als flexibel genug, um der Reichsregierung die notwendigen Machtmittel in die Hand zu geben. Gegen Ende der Weimarer Zeit hat die Reichsregierung jedoch auf Präsidialverordnungen gemäß Art 48 WV zurückgegriffen und das Verfahren der „vereinfachten Gesetzgebung“ umgangen.

¹⁸⁾ Vergl. RR Niederschriften v. 17. 1. 1924 § 27: VO über Gerichtsverfassung und Strafrechtspflege v. 4. 1. 1924 (RGBl I 1924, S. 15).

¹⁹⁾ Fürsorgepflicht — VO v. 13. 2. 1924 (RGBl I 1924, S. 100). RR Niederschriften v. 28. 2. 1924 § 139 Nr. 24.

²⁰⁾ Poetzsch I, S. 216; Meisner, S. 260.

²¹⁾ Poetzsch I, S. 216.

Am 21. August 1924 hatte sich der Reichsrat mit den Gesetzesentwürfen zu befassen, die im Zusammenhang mit dem Dawes-Gutachten und der Londoner Konferenz standen.²²⁾ Der preußische Ministerpräsident Braun bezeichnete die Zustimmung zu dem Abkommen in der Vollsetzung des Reichsrats als die für Land und Volk schicksalsschwerste Entscheidung, vor die der Reichsrat seit seinem Bestehen gestellt worden sei. Der Reichsrat stimmte den Gesetzen „schweren Herzens“ zu. Darunter befand sich auch das verfassungsändernde Gesetz über die Deutsche Reichsbahngesellschaft, das mit Zweidrittelmehrheit angenommen wurde. Ebenso stimmte der Reichsrat dem Gesetz über die Verträge von Locarno am 21. November 1925 zu.²³⁾ Bayern stellte den Antrag, Einspruch zu erheben, da die nach seiner Ansicht erforderliche Zweidrittelmehrheit im Reichstag nicht erreicht worden war. Der Reichsrat schloß sich dieser Ansicht jedoch nicht an. Vielmehr nahm er mit 50 gegen 15 Stimmen Kenntnis von dem Reichstagsbeschluß, ohne Einspruch zu erheben.

Am 28. Februar 1925 hatte der preußische Ministerpräsident Marx im Reichsrat die Gedenkrede für den verstorbenen Reichspräsidenten Ebert gehalten.²⁴⁾ Eine Epoche der Weimarer Zeit und damit des Reichsrats war zu Ende gegangen. In dieser Zeit war das Verhältnis zwischen Reichsrat und Reichsregierung im großen und ganzen von Konflikten frei geblieben. Die Regierung fand in großen Fragen der Politik eine Mehrheit im Reichsrat. Der Reichsrat hatte sich als Stütze für die Reichsregierung erwiesen. Auch bei Fragen, die Auseinandersetzungen zwischen der Reichsregierung und einzelnen Länderregierungen zum Inhalt hatten, machte er der Reichsregierung keine Schwierigkeiten.

Am 28. Mai 1925 erhob der Reichsrat Einspruch gegen den Gesetzentwurf über die Wiederaufnahme des Verfahrens gegenüber den Urteilen der bayerischen Volksgerichte.²⁵⁾ Diesen Einspruch zog er allerdings zurück.²⁶⁾ Die für den Einspruch vorgesehene Begründung bezog sich auf die schriftliche Zusage der Reichsregierung vom August 1922, daß das Reich die Hoheitsrechte der Länder nicht unter Abänderung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Reichs an sich ziehen und daß es von seinen in der Reichsverfassung bereits begründeten, aber noch nicht ausgeschöpften Zuständigkeiten nicht ohne Not und, soweit möglich, nicht ohne Zustimmung des Reichsrats Gebrauch ma-

²²⁾ RR Niederschriften v. 21. 8. 1924 § 572.

²³⁾ RR Niederschriften v. 21. 11. 1925 § 674.

²⁴⁾ RR Niederschriften v. 28. 2. 1925 § 131.

²⁵⁾ RR Niederschriften v. 28. 5. 1925 § 308.

²⁶⁾ RR Niederschriften v. 18. 6. 1925 § 358.

chen werde. Diese Zusage sah man als verletzt an. Besonders die Bayerische Regierung betrachtete den Gesetzentwurf als einen Eingriff in ihre Justizhoheit, da danach das Reich die Zuständigkeit zur Regelung des Wiederaufnahmeverfahrens gegen die Urteile der bayerischen Volksgerichte an sich ziehen könne. Im Reichsrat war man sich jedoch über die Begründung des Einspruchs nicht einig. Auf Antrag Preußens wurde der Einspruch zurückgezogen.

Immerhin ließ der geschilderte Sachverhalt erkennen, daß der Reichsrat doch einmal versuchte, aus Kollegialität zu einem seiner Mitglieder gegen das Reich zu stimmen, ganz anders als bei den Ereignissen in Sachsen im Jahre 1923, als der Reichsrat nicht einmal eine Entschließung zur Absetzung der sächsischen Landesregierung durch die Reichsregierung faßte.

Bisher hatte sich der Reichsrat in großen Fragen der Reichspolitik als Stütze der Reichsregierung erwiesen. Ohne Zweifel spielte dabei die Haltung des Landes Preußen eine Hauptrolle. Zu einem wirklichen Eingreifen bei einer Auseinandersetzung zwischen einem Land und der Reichsregierung erwies sich der Reichsrat dagegen als ungeeignet. An den Vorgängen um die Flaggenfrage im Mai 1926 ließ sich die Umständlichkeit seiner Arbeitsweise erkennen. Während am 24. Juni 1921 nach der Ermordung Rathenaus der Reichsrat von der vorgesehenen Verordnung des Reichspräsidenten unterrichtet wurde, war das am 5. Mai 1926 bei der vom Reichskanzler gegengezeichneten Verordnung des Reichspräsidenten nicht der Fall. Sie bestimmte, daß Gesandtschaften und konsularische Behörden an außereuropäischen Plätzen, die von Seehandelsschiffen angelaufen wurden, außer der Reichsflagge auch die Handelsflagge zu führen hätten (also die schwarz-weiß-rote Flagge mit der republikanischen Gösch). Am 10. Mai 1926 schrieb der preußische Ministerpräsident Braun²⁷⁾ an den Reichskanzler:

„Nach Art. 67 der Reichsverfassung ist der Reichsrat von den Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem laufenden zu halten, und zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministerien die zuständigen Reichsratsausschüsse hinzugezogen werden. Diese Vorschrift ist von der Reichsregierung bei dem Erlaß der von dem Herrn Reichspräsidenten unter Ihrer Gegenzeichnung vollzogenen Flaggenordnung nicht beachtet worden.“

Am 14. Mai 1926 erhob Preußen im Reichsrat²⁸⁾ in einer entsprechenden Erklärung Einspruch gegen die Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte des Reichsrats. Hessen und Lübeck schlossen sich dem Einspruch Preußens an. Der Reichsrat überwies die Erklärung seinem

²⁷⁾ Braun, Von Weimar zu Hitler, S. 189.

²⁸⁾ RR Niederschriften v. 14. 5. 1926 § 299.

Ausschuß für Verfassung und Geschäftsordnung. Am 20. Mai 1926 schloß sich Hamburg der Erklärung Preußens an, Bremen behielt sich seine Stellungnahme vor.²⁹⁾ Erst am 8. Juli 1926 wurde die Angelegenheit für erledigt erklärt.³⁰⁾ Über zwei Monate waren vergangen. Der Reichstag hatte schneller gehandelt. Schon am 12. Mai 1926 mißbilligte er die Haltung der Reichsregierung mit 176 gegen 146 Stimmen. Die Regierung war gestürzt, drei Tage bevor die Angelegenheit im Reichsrat zur Sprache kam. Der Reichsrat, der zwar keine Machtmittel, aber sein politisches Gewicht hätte einsetzen können, mußte sich damit begnügen, die Reichsregierung darauf hinzuweisen, daß eine Aussprache im Reichsrat vor Erlaß der Verordnung geeignet gewesen wäre, den inzwischen eingetretenen Folgen vorzubeugen.

Der Reichsrat diene auch als Forum für Initiativen, die von den Parteien ausgingen. Hierbei erwies sich für die Sozialdemokraten die Preußische Regierung, als einflußreichste Landesregierung im Reichsrat, als geeigneter Vermittler. So wurde am 7. Juli 1927 dem preußischen Antrag, durch Gesetz den 11. August (Tag des Inkrafttretens der Reichsverfassung) zum Nationalfeiertag zu machen, zugestimmt.³¹⁾ Dieser Beschluß ist jedoch niemals reichsgesetzlich verwirklicht worden.

Die geschilderten Ereignisse und Verhandlungen spielten sich im Reichsrat in ruhiger Atmosphäre ab. Mit Erklärungen und Entschlüssen trat er selten in der Öffentlichkeit hervor.³²⁾ Die im Reichsrat vertretenen Länder machten jedoch auch keinen Versuch, die Bedeutung des Reichsrates zu heben. In den Jahren 1925 bis 1929 waren bei 241 Sitzungen von den fünf größten Ländern Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden nur 15 mal Minister dieser Länder anwesend. Im Durchschnitt nahm also nicht einmal ein Minister pro Jahr und Land an den Reichsratssitzungen teil. Die Ausnahme bildete Thüringen, das einen Minister als ständigen Bevollmächtigten entsandte. So unterließen es die einflußreichsten Länder, die Wirkungsmöglichkeiten des Reichsrats voll auszunützen.

Politisch hervorgetreten ist der Reichsrat in den zwanziger Jahren nur ein einziges Mal: bei dem Panzerkreuzerfall im Jahre 1928. Das Reichskabinett Marx hatte beschlossen, einen Panzerkreuzer vom Typ A zu bauen. 9,3 Millionen Mark sollten als erste Rate für den Bau in den Haushalt 1928 eingesetzt werden. Auf Antrag Preußens strich der Reichsrat diesen Posten. Am 15. März 1928 beschloß der Reichstag trotzdem die Aufnahme dieses Postens in den Etat.³³⁾ Am

²⁹⁾ RR Niederschriften v. 20. 5. 1926 § 323.

³⁰⁾ RR Niederschriften v. 8. 7. 1926 § 485.

³¹⁾ RR Niederschriften v. 7. 7. 1927 § 409.

³²⁾ Besson, S. 57.

³³⁾ Vergl. Braun, Von Weimar zu Hitler, S. 252.

31. März 1928 stimmte der Reichsrat einer EntschlieÙung zu dem Gesetzesentwurf über die Feststellung des Reichshaushaltsplans zu, die forderte, daß die Arbeiten an dem vom Reichstag beschlossenen Bau des Panzerkreuzers vom Typ A mit Ausnahme der reinen Konstruktionsarbeiten nicht vor dem 1. September 1928 in Angriff zu nehmen, insbesondere Verträge nicht eher abzuschließen seien.³⁴⁾ Es sollte verhindert werden, daß infolge einer etwa notwendig werden den Einschränkung der Ausgaben der Weiterbau vorläufig eingestellt werden müsse oder daß anderweitige Ausgaben des Heereshaushalts deswegen beschnitten werden müÙten. Der Reichswehrminister stimmte der EntschlieÙung zu.

Der Reichsrat hatte für sein Vorgehen gegen den Gesetzesentwurf nicht die Form des Einspruches gewählt, da die Länder den Konflikt mit der Reichsregierung nicht auf die Spitze treiben wollten.³⁵⁾ Die EntschlieÙung des Reichsrats reichte aber aus, um das Panzerkreuzerprojekt zunächst scheitern zu lassen,³⁶⁾ denn zur Außerkraftsetzung eines etwa doch notwendigen Einspruchs wäre im Reichstag keine Zweidrittelmehrheit zustande gekommen.

Die EntschlieÙung des Reichsrats erlangte politische Bedeutung, da im Reichstag wegen des Baues des Panzerkreuzers nicht nur haushaltstechnische Debatten geführt wurden. Die Angelegenheit war Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen zwischen den Parteien geworden. Da die SPD im Reichstag mit ihrer Auffassung nicht durchdrang, setzte der preußische Ministerpräsident Braun (SPD) im Reichsrat die erwähnte EntschlieÙung durch.

Es wurde hier einmal in der Praxis deutlich, daß der Reichsrat nach der Verfassung — wie eine zweite Kammer — auch eine hemmende Wirkung ausüben konnte.

War die Bedeutung des Reichsrats weitgehend von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen im Reichstag abhängig, so kann man doch nicht uneingeschränkt behaupten, daß sich das Schwergewicht in den späteren Zeiten der Schwäche des Parlaments — nach umgekehrtem Verhältnis — auf den Reichsrat verlagert hätte. Vielmehr gewannen Reichspräsident und Reichsregierung immer größere politische Bedeutung. Mit der Lahmlegung des Reichstags verkümmerte das Initiativrecht des Reichsrats immer mehr. Der Reichsrat mußte sich, wie

³⁴⁾ RR Niederschriften v. 31. 3. 1928 § 223.

³⁵⁾ Braun, Von Weimar zu Hitler, S. 252.

³⁶⁾ Die Reichsregierung Müller beschloß den Bau des Panzerkreuzers am 10. August 1928 erneut. Ein Antrag der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion, den Bau einzustellen, wurde am 16. November 1928 vom Reichstag abgelehnt. (Vergl. Freyh S. 33).

Poetzsch-Heffter schreibt,³⁷⁾ darauf beschränken, in Entschließungen die Reichsregierung zum Erlaß gesetzesvertretender Bestimmungen anzuregen. Ebenso konnte er bei Notverordnungen nur Hoffnungen und Erwartungen aussprechen. Ein Recht auf Beteiligung beim Erlaß dieser Verordnungen stand ihm nicht zu.

Während der völligen Unfähigkeit des Reichstags im Jahr 1930, arbeitsfähige Mehrheiten zu bilden, stieg jedoch die Bedeutung des Reichsrats. Er wurde eine Zeitlang zu einem wichtigen Organ, da sich die Reichsregierung bemühte, die Mehrheit im Reichsrat für sich zu gewinnen. Sie legte Wert darauf, die Stellungnahme der Länder bei wichtigen, auch Landesinteressen berührenden Notverordnungen zu erhalten. Besson spricht von einer zeitweiligen Rolle des Reichsrats als „Ersatzgesetzgeber“³⁸⁾. Die Reichsregierung bemühte sich, den Reichsrat in den Vordergrund zu schieben. Zwar sollte der Reichsrat nicht die Funktionen des Reichstags übernehmen und somit zum Gesetzgeber werden, jedoch sollte er als Organ, das an der Gesetzgebung mitwirkte, die Maßnahmen der Reichsregierung bzw. des Reichspräsidenten billigen, die außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsweges aufgrund des Art. 48 WV getroffen wurden. Der Reichsrat sollte diesen Maßnahmen dadurch zu größerer Wirksamkeit verhelfen. Die Reichsregierung wollte nicht in einem isolierten Raum ohne irgendeine parlamentarische Unterstützung regieren. Mit einsamen Beschlüssen konnte sie ihre Stellung nicht festigen. So bemühte sie sich darum, durch stärkere Einschaltung des Reichsrats als Kontrollinstanz ihre Maßnahmen vor der Öffentlichkeit und dem Reichstag zu rechtfertigen.

Am 4. November 1930 kam es daher zu einer Vollsitzung im Reichsrat, an der der Reichskanzler, der Reichsaußenminister, der Reichsfinanzminister, der Reichsarbeitsminister, sieben Ministerpräsidenten der Länder und acht Landesminister teilnahmen.³⁹⁾ In dieser Sitzung ging es um den von der Reichsregierung vorgelegten Wirtschafts- und Finanzplan. Die öffentliche Beratung im Reichsrat war die Fortsetzung der Gespräche zwischen der Reichsregierung und den Landesregierungen während der beiden vorangegangenen Wochen. Die Reichsregierung appellierte an den Reichsrat, er möge sich seiner großen geschichtlichen Stunde bewußt sein. Die Reichsregierung bedürfe, wie der Reichskanzler ausführte, der Unterstützung der Landesregierungen, weil diese in einer Reihe von Fragen als einzige zuständig seien. Es kam der Reichsregierung hauptsächlich auf ein

³⁷⁾ Poetzsch-Heffter III, S. 137.

³⁸⁾ Besson, S. 195.

³⁹⁾ RR Niederschriften v. 4. 11. 1930 § 648.

Vergl. Auszug im Anhang III, wegen der außergewöhnlichen Teilnahme der Minister.

schnelles Handeln an. Der Reichsrat lieferte auch schnelle Arbeit. Bereits am 20. November 1930 konnte der Reichskanzler den Mitgliedern des Reichsrats dafür danken.⁴⁰⁾ Wieder waren der Reichskanzler, vier Reichsminister, der preußische, der bayerische, der hessische Ministerpräsident und vier weitere Minister erschienen. Nicht zuletzt dieser außergewöhnlichen Zusammensetzung der Reichsratssitzungen war es zu verdanken, daß der Reichsrat so schnell handeln konnte. Die sonst notwendigen Rückfragen der Bevollmächtigten der Länderregierungen konnten infolge der persönlichen Beteiligung der Minister entfallen. Nachdem der Reichsrat dem Entwurf mit einigen Entschlüssen zur Abänderung einzelner Punkte zugestimmt hatte, kam es sogar zu einer für eine Reichsratssitzung völlig ungewöhnlichen Erklärung des Reichsaußenministers zu außenpolitischen Fragen. Es wurde damit, wie der Reichskanzler zum Ausdruck brachte, den Wünschen der Reichsratsausschüsse entsprochen. Der Reichsaußenminister ging jedoch nicht nur auf die angesprochenen Probleme ein (Fragen, die Gegenstand der Erörterungen des Auswärtigen Ausschusses des Reichsrats gewesen wären), sondern erläuterte auch die allgemeine Außenpolitik der Reichsregierung. Er sprach die Hoffnung aus, daß die Mitglieder des Reichsrats seinen grundsätzlichen Ausführungen zustimmen würden und daß die große Mehrheit des deutschen Volkes hinter die Reichsregierung treten würde. In dieser Gedankenverbindung Reichsrat und Mehrheit des deutschen Volkes kam auch nach außen hin zum Ausdruck, daß der Reichstag versagte.

Am 31. März 1931 gab der Reichsaußenminister wieder eine außenpolitische Erklärung im Reichsrat ab, in der er zu speziellen und allgemeinen Fragen der Außenpolitik Stellung nahm.⁴¹⁾ Damit war die Wintersitzungsperiode 1930/31 des Reichsrats beendet, in der der Reichsrat den Höhepunkt seiner politischen Bedeutung erlebte. Er konnte, wie der preußische Staatssekretär Weismann ausführte, für sich in Anspruch nehmen, bei der Lösung von besonders wichtigen und schwierigen Aufgaben, die die Zeitumstände erforderten, zu seinem Teile mitgewirkt zu haben.

Dieser Höhepunkt des Wirkens des Reichsrats ging allerdings nicht auf seine Initiative zurück, sondern war allein der Tatsache zuzuschreiben, daß die Reichsregierung, um nicht durch die mangelnde Unterstützung des Reichstags vom Volk isoliert zu sein, die Unterstützung des Reichsrats suchte. Diese aktive Rolle der Reichsregierung und die passive des Reichsrats drückt sich in der besonderen Hervor-

⁴⁰⁾ RR Niederschriften v. 20. 11. 1930 § 686.

⁴¹⁾ RR Niederschriften v. 31. 3. 1931 § 200
(Plan einer Zollunion mit Österreich).

hebung der Tatsache durch den Sprecher des Reichsrats aus, welcher betonte, es sei ein Zeichen für das besondere Gepräge und das hohe Maß der Zusammenarbeit zwischen Reichsregierung und Reichsrat, daß der Reichsrat mehrfach sowohl von der Reichsregierung als auch von den einzelnen Reichsministern dafür ausersehen worden sei, wichtige politische Entscheidungen entgegenzunehmen.

Die gesteigerte Bedeutung des Reichsrats hielt nur kurze Zeit an. Sobald der Reichstag die Reichsregierung wieder tolerierte, wurde der Reichsrat wieder auf seine normale Arbeit beschränkt. Dem Höhepunkt folgte der Abstieg. Nach den Landtagswahlen 1930 waren in vielen deutschen Ländern nur geschäftsführende Regierungen im Amt. Diese waren der Reichsregierung im Grunde kollegial und freundlich gesinnt, was sich vorteilhaft auf die gemeinsame Arbeit auswirkte. Die gemeinsame Vertrauensgrundlage zwischen Reichsregierung und Länderregierungen bestand jedoch nur bis zu den Wahlen zum preußischen Landtag vom 20. April 1932. Als die preußische Regierung vom Landtag nicht mehr bestätigt wurde, der Landtag andererseits aber auch nicht fähig war, eine neue Regierung zu bilden, kam es zu der Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen, wonach der Reichskanzler zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellt und ermächtigt wurde, die Mitglieder der preußischen Regierung ihres Amtes zu entheben.⁴²⁾ Im Reichsrat wurde am 2. August 1932 gegen diese Verordnung protestiert.⁴³⁾ Die Zusammenarbeit zwischen Reichsregierung und Reichsrat, die sich besonders auf die Mitwirkung der Preußischen Regierung stützte, war zu Ende. Nicht nur die preußische Landesregierung befand sich in höchster Bedrängnis, sondern auch die Institution des Reichsrats befand sich in Gefahr.

2. Die Regierungen der größten im Reichsrat vertretenen Länder

Die politische Bedeutung des Reichsrats und die Kraft seiner Beschlüsse hing von den Entscheidungen der in ihm vertretenen Landesregierungen ab. Diese waren nur dann in der Lage, die Verantwortung für wichtige politische Entscheidungen zu tragen oder — besonders in Notzeiten — das große Risiko von Einsprüchen gegen Reichstagsbeschlüsse zu übernehmen, wenn sie sich selbst auf Mehrheiten in

⁴²⁾ VO des Reichspräsidenten v. 20. 7. 1932 (RGBl I 1932, S. 377).

⁴³⁾ RR Niederschriften v. 2. 8. 1932.

ihren Landtagen stützen konnten. Ein häufiger Regierungswechsel, vor allem in den größten Ländern, mußte sich nachteilig auf die Stellung des Reichsrats auswirken. Hierbei kam es hauptsächlich auf die Regierungen von Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden an, die die Stimmenmehrheit im Reichsrat besaßen.

Im Gegensatz zum Reich blieb die Regierung in Preußen von 1920 bis 1932 verhältnismäßig stabil. Bis auf zwei kürzere Unterbrechungen regierte in Preußen die sogenannte Weimarer Koalition (Sozialdemokraten, Demokraten und Zentrum, dazu vorübergehend die Deutsche Volkspartei). Das Land, in dem die Mehrheit des deutschen Volkes wohnte, hatte somit, während im Reich eine Regierung die andere ablöste, unter der Führung des Ministerpräsidenten Braun eine größere Regierungskontinuität. Dadurch bestand auch im Reichsrat eine Kontinuität der preußischen Vertretung.

Nach dem 20. April 1932 geriet die Regierung Braun (SPD-Zentrum) in die Minderheit. Damit war auch in Preußen, wie im Reich, keine Regierung mehr vorhanden, die sich auf eine arbeitsfähige Koalition im Parlament stützen konnte.¹⁾ Aufgrund der Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 wurde der Reichskanzler zum Reichskommissar für Preußen bestellt. Nach der Verordnung standen dem Reichskanzler alle Befugnisse des preußischen Ministerpräsidenten zu. Der Reichskanzler entthob sofort den preußischen Ministerpräsidenten in einem Schreiben vom 20. Juli 1932 seines Amtes.²⁾ Außerdem wurde auch der Innenminister Severing abgesetzt. Die Preußische Staatsregierung klagte daraufhin gegen das Reich beim Staatsgerichtshof. Die süddeutschen Länder schlossen sich dieser Klage an. Der Staatsgerichtshof stellte in seinem Urteil ³⁾ vom 25. Oktober 1932 fest, daß die Landesregierung zwar nicht abgesetzt und ihr außerdem die Befugnis, im Reichsrat vertreten zu sein, nicht genommen werden könne, daß im übrigen aber vorübergehend unter Belassung der alten Regierung im Amt deren Zuständigkeiten auf einen Reichskommissar übertragen werden könnten. Als verfassungswidrig erklärte das Gericht die Amtsenthebung der geschäftsführenden Minister (Verstoß gegen Art. 17 WV) und die Vertretung im Reichsrat durch Reichskommissare (Verstoß gegen Art. 60 und 63 WV). Die Befugnisse wurden damit geteilt. Die eigentliche Macht in Preußen übte jetzt die Reichsregierung aus, während die

¹⁾ Die radikalen Parteien NSDAP und KPD stellten zusammen die Mehrheit der Abgeordneten, waren aber nur in der Opposition miteinander verbunden. (Vergl. Hillgruber, S. 71).

²⁾ Braun, Von Weimar zu Hitler, S. 407.

³⁾ Lammers-Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Band V 31/32, S. 31.

Preußische Staatsregierung zur Vertretung im Reichsrat befugt war. Die Regierung Braun blieb weiterhin im Amt. Unter der Reichsregierung Hitler wurde jedoch auch diese Befugnis der Preußischen Staatsregierung beseitigt. Über das Urteil des Staatsgerichtshofs, der die Absetzung der preußischen Regierung und die Vertretung Preußens im Reichsrat durch die Reichsregierung für verfassungswidrig erklärt hatte, setzten sich Reichspräsident und Reichsregierung hinweg.⁴⁾

Ebenso wie in Preußen bestand auch in Bayern eine dauerhafte Regierung. In den ersten fünf Jahren der Verkündung der Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern litt dieses Land unter schweren politischen Unruhen. Von 1924 bis 1933 aber hielt sich im wesentlichen die gleiche Regierung.⁵⁾ Am 9. März 1933 wurde auch in Bayern ein Reichskommissar eingesetzt, am 10. April 1933 ein Reichsstatthalter.

In Sachsen trat die endgültige Verfassung am 1. November 1920 in Kraft. Im Oktober 1923 griff die Reichswehr in Sachsen ein und stürzte das sächsische Kabinett. Nach 1924 kamen aus der SPD und den bürgerlichen Parteien gebildete Koalitionsregierungen mit wechselnder Zusammensetzung zustande. Später folgten überparteiliche Regierungen, deren Kabinette vorwiegend aus Beamten zusammengesetzt waren. Am 10. März 1933 trat die letzte nicht nationalsozialistische Regierung zurück, die seit dem 10. 7. 1930 nur noch geschäftsführend im Amt war.

In den Ländern Württemberg und Baden regierten Koalitionskabinette nach Art des Reichs. In Baden blieb die sogenannte „klassische“ Weimarer Koalition so lange erhalten, bis auch hier bei den Wahlen vom 27. Oktober 1929 die für das Reich typische Parteizersplitterung auftrat.⁶⁾ In Württemberg führte diese Zersplitterung nach den Landtagswahlen vom 24. April 1932 zu der Behelfslösung einer dauernden Regierung auf Geschäftsführungsbasis bis zum 15. März 1933.⁷⁾

Zusammenfassend ist über die fünf größten Länder mit rund drei Viertel aller Stimmen im Reichsrat zu sagen, daß sich besonders in Preußen und in Bayern für die Weimarer Zeit ungewöhnlich gleichbleibende Regierungen hielten. Die Weimarer Koalition bestand in fast allen diesen Ländern. Klammert man die ersten vier Jahre der Wirren aus, so kann man feststellen, daß von 1924 bis 1932 beständige Regierungen in Preußen, Bayern und Baden im Amt waren. In diesen drei Ländern wohnten drei Viertel der deutschen Bevölkerung.

⁴⁾ Vergl. unten S. 48.

⁵⁾ Regierung Held im Reichsrat seit 10. 7. 1924 vertreten. (Vergl. RR Niederschriften vom 10. 7. 1924 § 482). Seit dem 20. 8. 1930 war auch die Regierung Held nur noch geschäftsführend im Amt.

⁶⁾ Vgl. Tittlbach, S. 53.

⁷⁾ Vgl. Dehlinger, S. 178.

Dazu kamen eine Zeitlang Weimarer Koalitionsregierungen in Sachsen und in Württemberg. Das bedeutet, daß im Reichsrat eine gleichmäßige Vertretung der Länder während des größten Teils der Weimarer Zeit gesichert war.

Die überwiegende Mehrheit der deutschen Bevölkerung hatte also in den Ländern eine konstante Vertretung. Weil nur die (zumeist auf gleicher Koalitionsbasis gewählten) Regierungen im Reichsrat vertreten waren, hatten sich seine Mitglieder nicht mit Oppositionsparteien auseinanderzusetzen. Unter einer Zersplitterung und damit Handlungsunfähigkeit, wie sie im Reichstag wegen des reinen Verhältniswahlsystems gegeben war, hat der Reichsrat nicht gelitten.

3. Der Versuch der Reichsreform

Im Reich waren schon bald nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung Bestrebungen im Gange, die eine Reform der Verfassung zum Ziele hatten. Von der in Art. 18 WV liegenden Möglichkeit, Preußen in seine Provinzen aufzuteilen und damit annähernd gleich große Länder zu schaffen, wurde kein Gebrauch gemacht. Die Neugliederung des Reichs blieb im wesentlichen auf die Bildung des Landes Thüringen beschränkt. Hauptpunkte der Reformwünsche waren die Frage des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern sowie die Neugliederungsfrage.

Im Jahr 1924 verlangte die Bayerische Staatsregierung in der 1. Denkschrift¹⁾ zur Revision der Weimarer Reichsverfassung eine Neuabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern. Die Kompetenz in allen nicht unbedingt gemeinsamen Angelegenheiten sollte nach Ansicht der Bayerischen Staatsregierung wieder den Einzelstaaten zuerkannt werden. Außerdem verlangte sie eine Verstärkung des Einflusses der Länder auf die Willensbildung im Reich. So sollte unter anderem der Reichsrat das Recht erhalten, die Aufhebung der Maßnahmen, die aufgrund von Art. 48 WV vorgenommen wurden, verlangen zu können. Darüber hinaus sollte er ganz allgemein in seiner Stellung gestärkt werden. Seine verfassungsmäßige Stellung sollte auf die Ebene des Reichstags gehoben werden. Zu diesem Zweck schlug die Bayerische Staatsregierung eine Änderung des Art. 68 Abs. 2 WV vor, welcher in Zukunft lauten sollte: „Ein Reichsgesetz kommt nur durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß des Reichstags und des Reichsrats zustande.“ Danach hätte der Reichsrat nicht

¹⁾ Abgedruckt in: Beratungsunterlagen der Länderkonferenz S. 346; der Reichsrat überwies die Denkschrift seinem 8. Ausschuß. Vergl. RR-Niederschriften v. 17. 1. 1924 § 26.

mehr vom Reichstag überstimmt werden können. Weiterhin sollte der Reichsrat das Recht des früheren Bundesrats erhalten, Ausführungsbestimmungen zu den Reichsgesetzen zu erlassen. Art. 15 Abs. 2 WV und Art. 77 Satz 1 WV sollten entsprechend geändert werden. Im Jahre 1926 folgte eine zweite Denkschrift²⁾ der Bayerischen Staatsregierung, die sich mit der fortschreitenden „Aushöhlung“ der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung befaßte und die nochmals auf die Forderungen der ersten Denkschrift verwies.

Neben dieser offiziellen bayerischen Initiative gab es vielfältige private Vorschläge für eine Reichsreform. Hierbei trat der „Bund für die Erneuerung des Reichs“ (Luther-Bund), eine zahlenmäßig starke Vereinigung, besonders hervor. In diesem Bund waren verschiedene Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammengeschlossen. Der Luther-Bund setzte sich hauptsächlich für eine Stärkung der Stellung des Reichspräsidenten³⁾ ein. Den Reichsrat wollte er durch Mitglieder, die vom Reichswirtschaftsrat und eventuell vom Reichstag oder vom Reichspräsidenten zu berufen seien, erweitern.⁴⁾ Der bisherige Reichsrat sollte als Länderrat im neuen Reichsrat die Vertretung der Länder bei der Reichsverwaltung übernehmen.

Die Reformbestrebungen wurden immer wieder von aktuelleren Fragen der Tagespolitik zurückgedrängt. Auch war es von vornherein klar, daß eine Reform keine großen Umwälzungen zum Inhalt haben sollte. Niemand wünschte extreme Lösungen. Föderalisten gestanden der Gesamtheit die notwendigen Machtbefugnisse zu, andererseits waren die Unitaristen zu weitgehender Dezentralisation bereit.

Im Jahre 1928 lud die Reichsregierung zu einer Länderkonferenz ein, in der die Länderregierungen und die Reichsregierung vertreten waren. Allgemein bestand die Ansicht, daß die Beziehungen zwischen Reich und Ländern unbefriedigend seien. Die Konferenz setzte einen Verfassungsausschuß ein, der Reformvorschläge ausarbeiten sollte. Dieser Ausschuß bestand aus 18, später aus 20 Mitgliedern, die je zur Hälfte von der Reichsregierung und den Länderregierungen ernannt wurden.⁵⁾ In dem Ausschuß waren die gleichen Länder vertreten, die auch dem Verfassungsausschuß des Reichsrats angehörten: Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Thüringen, Hessen, Anhalt und Mecklenburg-Schwerin. Die Länder ernannten ihre Ministerpräsidenten zu Ausschußmitgliedern mit Ausnahme von Preußen,

²⁾ Abgedruckt in: Beratungsunterlagen der Länderkonferenz, S. 362. Der Reichsrat überwies diese Denkschrift am 4. Juni 1926 seinem 8. Ausschuß (RR-Niederschriften v. 4. 6. 1926 § 347).

³⁾ Bund zur Erneuerung des Reichs, S. 15.

⁴⁾ Bund zur Erneuerung des Reichs, S. 70.

⁵⁾ Vergl. Brecht, S. 258.

das den Hauptbevollmächtigten im Reichsrat, den Ministerialdirektor Brecht, entsandte. Außerdem nahm auch der Reichsratsbevollmächtigte der größten preußischen Provinz, der Rheinprovinz, an den Sitzungen der Unterausschüsse teil.

Am 21. Juni 1930 wurden die gemeinsamen Berichte der Referenten vom Ausschuß mit 15 gegen 3 Stimmen angenommen. Wichtigster Punkt der Vorschläge des Ausschusses⁶⁾ war eine Lösung der Neugliederungsfrage, der sich auch die Preußische Regierung nicht widersetzte. Danach sollten die preußischen Provinzen Länder werden, wobei territoriale Änderungen vorbehalten wurden. Allerdings sollten diese zu Ländern gewordenen Provinzen nicht die gleichen Rechte wie die bisherigen außerpreußischen Länder erhalten. Für die neu gebildeten Länder waren Verfassungen vorgesehen, die durch eine zentrale Gesetzgebung festgelegt werden sollten. Nur die Zuständigkeiten sollten diesen Ländern zukommen, die ihnen ausdrücklich übertragen wurden. Neben Landesbehörden (den bisherigen Provinzialbehörden) waren Reichsbehörden nach Art der bisherigen preußischen Verwaltung vorgesehen. Die preußische Zentralregierung sollte wegfallen, die preußischen Ministerien sollten, insoweit nicht deren Aufgaben auf die bisherigen Provinzialverwaltungen übertragen werden konnten, mit den Reichsministerien verbunden werden. Ebenso war beabsichtigt, den preußischen Landtag mit dem Reichstag zu vereinigen.

Damit hätte Preußen als Staat aufgehört zu existieren. Die Zahl der deutschen Länder wäre um die neuen Länder erweitert worden. Es hätte Länder alter Art mit Verfassungsautonomie und Länder neuer Art ohne diese gegeben. Im Reichsrat wären jedoch die beiden Arten gleichberechtigt gewesen.

Eine Änderung des Reichsrats wurde vom Verfassungsausschuß der Länderkonferenz nicht vorgeschlagen. Bayern verlangte, wie bereits vorher in den Denkschriften, eine Gleichberechtigung des Reichsrats mit dem Reichstag, konnte jedoch seinen Standpunkt nicht durchsetzen. Im Abschnitt C des Entwurfs des Ausschusses wurde vielmehr entgegen der Meinung der Bayerischen Staatsregierung ausgeführt:

„1. Der Reichsrat ist beizubehalten.

2. Jedes Land erhält die ihm nach Art. 61 Abs. 1 der Reichsverfassung zukommende Stimmenzahl.

3. Das Prinzip der Instruktion und der einheitlichen Stimmabgabe wird beibehalten. In der Verfassung für die (neuen) Länder ist zu bestimmen, daß die Instruktion erteilt wird von dem Landeshauptmann im Einvernehmen mit dem Landesausschuß. Er und die Mitglieder des Landesausschusses sind hierbei anderen Stellen nicht verantwortlich und nur ihrem Gewissen

⁶⁾ Abgedruckt bei Brecht, Anhang G, S. 261.

unterworfen. Bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet Kollegialabstimmung. Das Nähere wird durch ein Verfassungsgesetz geregelt.“

Bei Durchführung dieser Vorschläge des Verfassungsausschusses wäre eine Änderung der Weimarer Verfassung hinsichtlich der Stellung und Kompetenz des Reichsrats nicht notwendig gewesen. Im Hinblick auf seine Zusammensetzung hätten sich aber wesentliche Änderungen ergeben. Zunächst wäre mit der Aufteilung Preußens und der Erhebung der Provinzen in den Stand von Ländern neuer Art die Bestimmung des Art. 63 Abs. 1 Satz 2 WV bedeutungslos geworden. Es hätte keine Provinzialvertreter und daher auch keine gewählten Vertreter im Reichsrat mehr gegeben. Die Zwitterstellung des Reichsrats, die sich aus der Tatsache ergab, daß er hinsichtlich der Regierungsbevollmächtigten Bundesratscharakter-, hinsichtlich der Provinzialvertreter Senatscharakterzüge aufwies, wäre beseitigt worden. Weiterhin wäre die Bestimmung des Art. 61 Abs. 1 Satz 3 WV sinnlos geworden, nach der kein Land mehr als zwei Fünftel aller Stimmen führen durfte. Bayern, nunmehr das größte Land, hätte weniger als ein Achtel der Stimmen besessen. Eine Beschränkung der Stimmen der neuen aus den preußischen Provinzen zu bildenden Länder auf zwei Fünftel der Gesamtstimmen wurde vom Reformausschuß nicht vorgesehen.

Der Reichsrat wäre somit hinsichtlich seiner Zusammensetzung ein Organ reinen Bundesratscharakters geworden, das nur aus Regierungsbevollmächtigten bestanden hätte und in dem kein Land in seiner Stimmenzahl durch eine Klausel beschränkt gewesen wäre. Nach einer Aufstellung von Brecht⁷⁾ wären nach der Beseitigung Preußens folgende Länder mit folgenden Stimmen im Reichsrat vertreten gewesen: Bayern 11, Rheinland 10, Sachsen und Westfalen je 7, Berlin 6, Provinz Sachsen und Hannover je 5, Württemberg, Brandenburg und Niederschlesien je 4, Baden, Ostpreußen, Pommern und Hessen-Nassau je 3, Thüringen, Hessen, Hamburg, Oberschlesien und Schleswig-Holstein je 2, die übrigen Länder je 1 Stimme, insgesamt 30 Länder mit zusammen 95 Stimmen (davon die Länder neuer Art 54 Stimmen anstelle der 27 Stimmen Preußens).

Aus dieser Stimmenverteilung hätten sich im Reichsrat ganz andere Konstellationen ergeben als bisher. Die Führungsrolle des großen Landes Preußen wäre weggefallen. Verschiedene alte Länder hätten an Bedeutung verloren, weil neue mehr Stimmen besaßen. Wie sich diese Veränderung auf die Arbeitsweise und auf die politische Bedeutung des Reichsrats ausgewirkt hätte, vermag nicht gesagt zu werden.

⁷⁾ Brecht, S. 247.

Der Entwurf des Verfassungsausschusses hatte eine gewisse Chance, verwirklicht zu werden, da die Reichsregierung und die im 8. Ausschuß des Reichsrats vertretenen Länder außer Bayern für den Plan stimmten. Mit den Stimmen der preußischen Provinzen war eine Zweidrittelmehrheit im Reichsrat fast garantiert. Nur eine entsprechende Mehrheit im Reichstag hätte noch gefunden werden müssen. Dieser wurde jedoch bald nach Veröffentlichung der Vorschläge des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz aufgelöst. In der Folge mußte sich die Reichsregierung mit anderen Problemen befassen. Daher wurde der Gesetzentwurf für die Reichsreform zurückgestellt. Das preußische Innenministerium arbeitete dann noch einen eigenen amtlichen Entwurf aus. Es folgte jedoch die Reichsregierung von Papen, von der die Reformpläne nicht weiterverfolgt wurden. Vielmehr versuchte diese Regierung, eine Neuordnung durch die Einsetzung von Reichskommissaren zu erreichen. Der nachfolgenden Regierung Schleicher wurde von den preußischen Ministern im Namen des preußischen Ministerpräsidenten Braun der Entwurf eines Gesetzes vorgelegt, gemäß dem Preußens Einheit aufgelöst werden sollte.⁸⁾ Es war vorgesehen, Grenzen, Organisation und Rechte neuer Länder auf dem Gebiet des ehemaligen Preußen und anderer Länder durch ein einfaches Reichsgesetz zu regeln. Der Bestand der bisherigen Länder, die eine Bevölkerungszahl über zwei Millionen Einwohner besaßen, sollte erhalten bleiben. Die Länder Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden wären somit durch eine reichsgesetzliche Neugliederung nicht betroffen worden. Außerdem war nach Art. VI des preußischen Gesetzentwurfs beabsichtigt, die Vertretung der deutschen Länder im Reichsrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs durch ein Reichsgesetz neu zu ordnen. Die Reichsregierung konnte diesen Entwurf jedoch nicht mehr mit den preußischen Ministern besprechen, da sie der neuen Regierung Hitler weichen mußte. Damit war die Reichsreform gescheitert.

In den zwei wesentlichen Punkten, mit denen sich die Reformbestrebungen befaßten, — die Neugliederung des Reichs und die Zusammensetzung des Reichsrats — ließ sich während der Weimarer Zeit keine Änderung durchsetzen. Bei diesen Fragen, die Preuß schon 1919 lösen wollte, erwies sich die Weimarer Verfassung stärker als alle Reformvorschläge.

4. Das Ende des Reichsrats

Am 30. Januar 1933 wurde Hitler Reichskanzler. Am 31. Januar 1933 übernahm Frick als neuer Reichsminister des Innern den Vorsitz im

⁸⁾ Abgedruckt bei Brecht, Anhang H, S. 275.

Reichsrat. Der Reichsrat sagte „trotz aller politischen Gegensätze im einzelnen“ gemäß seiner Tradition streng sachliche Zusammenarbeit mit dem neuen Vorsitzenden zu.¹⁾ Am 2. Februar 1933 stellte sich Hitler dem Reichsrat vor. Er wurde nicht allzu freundlich empfangen, vielmehr versuchte der Sprecher des Reichsrats²⁾, Hitler die Aufgabe des Reichsrats klarzumachen. Die Bitte an Hitler, sich des hohen Wertes dieser Einrichtung bewußt zu sein und sich ihrer so zu bedienen, wie es dem Reichsrat nach der Verfassung und seinen Aufgaben zukomme,³⁾ war umsonst. Das Ende des Reichsrats fiel mit dem Ende der Weimarer Republik zusammen. Der Reichsrat spielte bei der Machtverfestigung Hitlers eine untergeordnete Rolle.

Man würde den Reichsrat überschätzen, wenn man in ihm einen ernst zu nehmenden Gegner der Nationalsozialisten sehen wollte. Die neue Reichsregierung konnte den Reichsrat auch auf dem Umweg über die Absetzung der Landesregierungen aus dem politischen Leben verdrängen. Sie begann damit in Preußen. Trotz des anderslautenden Urteils des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich wurde eine in anderem Zusammenhang schon erwähnte zweite Verordnung des Reichspräsidenten aufgrund des Art. 48 Abs. 1 WV erlassen, deren § 1 lautete: „Durch das Verhalten des Landes Preußen gegenüber dem Urteil des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 25. Oktober 1932 ist eine Verwirrung im Staatsleben eingetreten, die das Staatswohl gefährdet. Ich übertrage deshalb bis auf weiteres dem Reichskommissar für das Land Preußen und seinen Beauftragten die Befugnisse, die nach dem erwähnten Urteil dem preußischen Staatsministerium und seinen Mitgliedern zustehen.“⁴⁾

Die verfassungswidrige Einsetzung⁵⁾ neuer Reichsratsbevollmächtigter für Preußen durch den Reichskommissar wurde vom Reichsrat nicht widerspruchslos hingenommen. In der Sitzung vom 16. Februar 1933⁶⁾ legte die Bayerische Regierung Rechtsverwahrung gegen die Beteiligung der Vertreter des Reichskommissars im Reichsrat ein. Ähnlich handelte Baden, das jedoch eine Aussetzung der Beratungen des Reichsrats wünschte, bis der Staatsgerichtshof Stellung genommen habe. Ebenso verwahrten sich die Rheinprovinz⁷⁾ und sieben andere preu-

¹⁾ Ministerialdirektor Brecht (Preußen) im Auftrag des Reichsrats; vergl. RR Niederschriften v. 31. 1. 1933 § 60.

²⁾ Ebenfalls Brecht; vergl. RR Niederschriften v. 2. 2. 1933 § 67.

³⁾ RR Niederschriften v. 2. 2. 1933 § 67.

⁴⁾ Verordnung v. 6. 2. 1933 (RGBl I 1933, S. 43).

⁵⁾ Brecht, S. 31.

⁶⁾ Vergl. RR Niederschriften v. 16. 2. 1933, § 72.

⁷⁾ Die preußischen Staatsminister hatten durch besondere Vollmacht den Vertreter der Rheinprovinz (Hamacher) zu ihrer Vertretung bevollmächtigt; vergl. RR Niederschriften v. 16. 2. 1933, § 72.

bische Provinzen gegen die Einsetzung von Reichskommissarbevollmächtigten. Als der Reichskommissar für Preußen trotzdem Vertreter für den Reichsrat benannte, stellte Baden für Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Hamburg, Bremen und Lübeck fest: „Der Reichsrat nimmt von der Bestellung der Bevollmächtigten durch den Reichskommissar für das Land Preußen Kenntnis, ohne hiermit zu der ihrer Bestellung zugrunde liegenden Rechtsfrage Stellung zu nehmen.“⁸⁾ Weiterhin wurde beantragt, die Beschlußfassung des Reichsrats auf dringliche Beschlüsse zu beschränken und im Protokoll jeweils das Stimmenverhältnis aufzuzeichnen. Dieser Antrag wurde mit 39 gegen 26 Stimmen beschlossen. Die Vertreter von sieben preußischen Provinzen unter Führung der Rheinprovinz verlangten, als einzige rechtmäßige preußische Vertreter anerkannt zu werden, drangen damit aber nicht durch. Der Reichsrat hatte sich in seiner Verfahrensweise selbst auf wichtige Beschlüsse beschränkt. Über den übrigen Landesregierungen schwebte die drohende Gefahr, das gleiche Schicksal wie Preußen zu erleiden. So war die Funktionsfähigkeit des Reichsrats aufgehoben. In der 7. Sitzung (Tagung 1933) wurden innerhalb des Reichsrats Verfassungsverstöße durch die Reichsregierung angeprangert.⁹⁾ Diese Anklage wurde von dem Vorsitzenden als Einmischung in preußische Angelegenheiten abgewiesen. Das war wohl der letzte Versuch, irgend etwas im Reichsrat gegen die neue Reichsregierung zu unternehmen. Für die Durchsetzung der Rechte der rechtmäßigen preußischen Regierung war der Reichsrat nicht tauglich. In Bayern und in Württemberg wollte man sich wegen des drohenden gleichen Schicksals nicht zu sehr für Preußen engagieren.¹⁰⁾

Der Reichsrat fiel dem Nationalsozialismus endgültig nicht durch einen direkten Angriff zum Opfer, sondern auf dem Umweg über die Länder. Dort blieben im Gegensatz zu Preußen zunächst die bisherigen Regierungen im Amt.¹¹⁾ In Bayern hielt sich die Regierung noch bis zum 9. März 1933, in Sachsen bis zum 10. März 1933. Danach wurden Reichskommissare, später Reichsstatthalter für diese Länder ernannt. Der Reichsrat war nach dem Sturz der preußischen Regierung und dem Rücktritt der Regierungen der anderen größeren Länder kein Forum der Länder mehr. Vielmehr beherrschte ihn die Reichsregie-

⁸⁾ RR Niederschriften v. 16. 2. 1933, § 74.

⁹⁾ So vom Bevollmächtigten von Sachsen, Weber; vergl. RR Niederschriften v. 2. 3. 1933 § 86.

¹⁰⁾ Besson, S. 330; Braun, Von Weimar zu Hitler, S. 411, erwähnt, daß die Bayerische Regierung bereits im Juli 1932 der Reichsregierung versprochen habe, nichts gegen die Maßnahmen in Preußen zu unternehmen.

¹¹⁾ In den norddeutschen Kleinstländern bestanden bereits nationalsozialistische Regierungen; vergl. Besson S. 205.

rung durch die Reichskommissare und deren Vertreter. Nur die Provinzialvertreter hielten sich bis zuletzt, und teilweise blieben auch noch die alten Bevollmächtigten im Amt, aber sie waren an die Weisungen der neuen nationalsozialistischen Landesregierungen gebunden. Der Reichsrat war somit schon zu diesem Zeitpunkt bedeutungslos, bevor die Regierung zum eigentlichen Schlag gegen den verfassungsmäßig ordentlichen Gesetzgebungsweg ausholte.

Am 23. März 1933 wurde vom Reichstag das „Ermächtigungsgesetz“ (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, vom 24. 3. 1933, RGBl I. 1933, S. 141) angenommen, in dem es heißt: „Reichsgesetze können auch durch die Reichsregierung beschlossen werden.“ Immerhin garantierte Art. 2 dieses Gesetzes noch den Bestand von Reichsrat und Reichstag. Der Reichsrat nahm von diesem Gesetz noch am gleichen Tag laut Niederschrift einstimmig Kenntnis, ohne Einspruch zu erheben. Anders war bei den geschilderten Machtverhältnissen innerhalb und außerhalb des Reichsrats nicht zu beschließen.

Nun folgte nur noch die formelle Beseitigung des jetzt überflüssig gewordenen Reichsrats. Am 31. März 1933 wurde durch das vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich (RGBl I 1933, S. 153) die Möglichkeit der Auflösung der Landesparlamente gegeben. Am 7. April 1933 wurde das „Reichsstatthaltergesetz“¹²⁾ erlassen, dessen § 1 folgenden Wortlaut hatte: „In den deutschen Ländern, mit Ausnahme Preußens, ernennt der Reichspräsident auf Vorschlag des Reichskanzlers Reichsstatthalter“. Diese Reichsstatthalter konnten Landesregierungen ernennen und entlassen. Es folgte die Einsetzung von Reichsstatthaltern in Bayern am 10. April 1933 und in Sachsen am 5. Mai 1933.

Der Vollständigkeit halber sei noch das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 erwähnt, das vom Reichstag mit einmütiger Zustimmung des Reichsrats angenommen wurde.¹³⁾ Die wichtigsten Bestimmungen lauteten:

„Art. I Volksvertretungen in den Ländern werden aufgehoben.

Art. II Die Hoheitsrechte der Länder gehen auf das Reich über. Die Landesregierungen unterstehen der Reichsregierung.

Art. IV Die Reichsregierung kann neues Verfassungsrecht setzen.“

Die Reichsregierung setzte dann auch neues Verfassungsrecht auf der Grundlage des Ermächtigungsgesetzes durch das „Gesetz über die Aufhebung des Reichsrats“ vom 14. Februar 1934¹⁴⁾: „Die Reichsre-

¹²⁾ 2. Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich v. 7. 4. 1933 (RGBl I 1933 S. 173) mit geringfügigen Änderungen v. 25. 4. 1933 (RGBl I 1933, S. 225), v. 26. 5. 1933 (RGBl I 1933, S. 293) und v. 14. 10. 1933 (RGBl I 1933, S. 736).

¹³⁾ Hierin sieht Schäfer, S. 23, die Zustimmung zur eigenen Entmachtung.

gierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1 1. Der Reichsrat wird aufgehoben;

2. Die Vertretungen der Länder beim Reichsrat fallen fort.

§ 2 Die Mitwirkung des Reichsrats in Rechtssetzung und Verwaltung fällt fort.“ usw.

Immerhin wurde es dem Reichsrat formell erspart, sich selbst aufzuheben oder einem solchen Gesetz zuzustimmen. Ein Mitglied des Reichsrats berichtete dem Verfasser über die Schlußsitzung: „Es war zwar keine SA aufgestellt, aber man sagte sich, was soll's, machen wir Schluß! Man hatte sich nichts mehr zu sagen.“¹⁵⁾

Für das „Dritte Reich“ war der Reichsrat als verfassungsmäßiges Organ unerwünscht und überflüssig. Er wurde daher beseitigt.

¹⁴⁾ Vergl. RGBl I 1934, S. 75. Es fehlte die Eingangsformel: „Der Reichstag hat mit Zustimmung des Reichsrats beschlossen.“ Es hieß vielmehr zu Anfang dieses Gesetzes: „Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen.“ Man kann hierin daher keine Zustimmung zur eigenen Abschaffung sehen.

¹⁵⁾ So Jänecke, Mitglied des Reichsrats für die Provinz Hannover.

DIE STAATSRECHTLICHE STELLUNG DES REICHSRATS NACH DER VERFASSUNG UND IN DER VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT

I. Die Organstellung des Reichsrats

Nach der Reichsverfassung übten die Länder ihre Einflußnahme auf die Reichswillensbildung in der Hauptsache durch den Reichsrat aus. Daraus ist aber nicht zu schließen, daß der Reichsrat ein Organ der Länder war. Er stellte vielmehr das föderative Organ im Reich dar, das in einem Bundesstaat unerlässlich ist. Im Bundesstaat sind den föderativen Kräften Einflußmöglichkeiten auf die staatliche Willensbildung im Bund durch ihre Beteiligung an Bundesorganen gegeben. So sind auch der Ständerat der Schweiz und der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland Bundesorgane, und zwar aufgrund der jeweiligen Verfassung. Das gleiche war beim Reichsrat der Fall. Die Einrichtung des Reichsrats beruhte auf der Weimarer Reichsverfassung. Durch sie wurde er als erforderlicher Faktor in das Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet. Er übte seine Tätigkeit nicht für das Wohl der Länder, sondern entsprechend verfassungsmäßiger Verpflichtung für das Wohl des Reichs aus. Insoweit unterschied sich der Reichsrat von Konferenzen der Landesminister oder ähnlichen Einrichtungen.

Verschiedene Autoren haben den Reichsrat als Organ mit Doppelfunktion dargestellt. Er sei ein Organ des Reichs und auch der Länder gewesen.¹⁾ Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Zwar war den Ländern bzw. den Landesregierungen eine Einflußnahme im Reichsrat durch Vertretung im Reichsrat gegeben, der Reichsrat unterschied sich jedoch nicht von den anderen Reichsorganen. Der Reichsrat war

¹⁾ So Bilfinger, HdBDStR I, S. 550 und 553.

kein Organ, das aufgrund eines Staatsvertrags zwischen den Ländern bzw. zwischen ihnen und dem Reich eingerichtet wurde. Ebenso hatten die Länderverfassungen keinen Einfluß auf das Bestehen des Reichsrats. Der Reichsrat verdankte seine Existenz ausschließlich der Reichsverfassung. Daher konnte der Reichsrat nur ein Reichsorgan sein.²⁾

Der Reichsrat war keine Volksvertretung, daher war in ihm auch nicht das Landesvolk mit Abgeordneten vertreten. Die Legitimation des Reichsrats als demokratisches Organ beruhte auf einer Kette, die vom Reichsrat bis zum Volk zurückreichte. Die einzelnen Glieder waren: Landesvolk — Landtagsabgeordnete — Landtag — Landesregierung — Vertreter der Landesregierung im Reichsrat. Zwischen dem Volk und dem Reichsrat standen vier Stufen, wobei jeweils die letzte die vorhergehende vertrat. Eine demokratische Legitimation war somit vorhanden, solange die Landesregierungen sich auf demokratisch gewählte Landtage stützten. Die Weimarer Verfassung garantierte diese demokratische Legitimation des Reichsrats durch Art. 17 Abs. 1 WV, welcher bestimmte, daß die Verfassungen der Länder republikanische und demokratische Grundprinzipien zu respektieren hätten.

Der Reichsrat war somit demokratisch legitimiert, jedenfalls solange das ganze System demokratisch war. Fraglich wurde die demokratische Grundlage erst später, als gegen Ende der Weimarer Republik geschäftsführende Regierungen in den Ländern über längere Zeit hinaus im Amt blieben. Die Einsetzung von Reichskommissaren anstelle der Landesregierungen hatte schließlich mit dem jeweiligen „Landesvolk“ nichts mehr zu tun.

²⁾ Ebenfalls als Reichsorgan wurde der Reichsrat bezeichnet von:

Heyland, Zur Lehre von der staatsrechtlichen Stellung der Reichsratsmitglieder, S. 6; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 641; Finger, S. 290; Apelt, S. 217; Pfeiffer, S. 34; Schäfer, S. 27; MacDonald, S. 17.

II. Zusammensetzung des Reichsrats

1. Stimmverteilung ¹⁾

Im Reichsrat war jedes Land mit mindestens einer Stimme vertreten. Die Weimarer Verfassung setzte die Stimmenzahl in ein Verhältnis zur Einwohnerzahl. Die Zahl von 1 Million Einwohnern war zunächst die Einheit für die Berechnung der Stimmenzahl für den Reichsrat.²⁾ Je 1 Million Einwohner ergaben für die größeren Länder eine Stimme. Bei Inkrafttreten der Weimarer Verfassung bestand das Reich aus 24 Ländern³⁾. Diesen entsprachen 63 Stimmen im Reichsrat. Davon hatten Preußen 25 Stimmen, Bayern 7, Sachsen 5, Württemberg 3, Baden 3, Hessen 2 und die anderen Länder je eine Stimme. Preußen fiel als einziges Land unter die Bestimmung des Art. 61 Abs. 1 Satz 3 WV, wonach kein Land durch mehr als $\frac{2}{5}$ aller Stimmen vertreten sein durfte. Diese Bestimmung, so abstrakt und allgemeingültig sie klingt, war nur im Hinblick auf Preußen in die Verfassung aufgenommen worden. Auch Österreich, mit dessen Anschluß man damals noch gerechnet hatte, wäre weit unter $\frac{2}{5}$ geblieben.⁴⁾

Die Zusammensetzung des Reichsrats änderte sich mit dem Zusammenschluß der thüringischen Länder zu dem Lande Thüringen und mit dem Anschluß von Coburg an Bayern. Der Zusammenschluß der thüringischen Kleinstaaten Sachsen-Weimar, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Gotha (ohne Coburg), Sachsen-Altenburg, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuß⁵⁾ war die größte Veränderung von Landesgrenzen während der Weimarer Zeit. Erst viel später erfolgte die Vereinigung Waldeck mit Preußen. Entsprechend Art. 18 Abs. 1 WV sollte neben dem Willen der Bevölkerung die wirtschaftliche und kulturelle Leistung des Volkes berücksichtigt werden. Diese Forderung des Art. 18 Abs. 1 WV nach

¹⁾ Vergl. Anhang VII und VIII.

²⁾ Ausländer mit Wohnsitz in Deutschland wurden mitgezählt. Vergl. Anschütz, Anm. 2 zu Art. 61 WV.

³⁾ Im alten Reich waren es mit Elsaß-Lothringen 26 Länder.

⁴⁾ Der Bestimmung des Art. 61 Abs. 2 WV über Österreich gingen die Vorschriften des Versailler Vertrages vor (Art. 178 Abs. 2 Satz 2 WV). Trotzdem war Art. 21 Abs. 2 WV formell in Kraft. Nur hat die Regierung in einem von der Nationalversammlung genehmigten „Protokoll“ vom 22. 9. 1919 die Ungültigkeit des Art. 61 Abs. 2 WV anerkannt. Dieses Protokoll ist aber im Reichsgesetzblatt nicht verkündet worden. (Vergl. MacDonald, S. 46); Hummel schlug für den etwaigen Anschluß Österreichs eine Beteiligung der österreichischen Länder am Reichsrat ähnlich der der preußischen Provinzen vor. (Hummel S. 146).

⁵⁾ Die beiden Fürstentümer Reuß schlossen sich schon 1919 zu einem Volksstaat Reuß zusammen.

Neugliederung wurde während der Weimarer Zeit praktisch nur durch die Bildung des Landes Thüringen verwirklicht.

Nach diesem Zusammenschluß sank die Zahl der Länder auf 18, die jetzt im Reichsrat 55 Stimmen hatten.⁶⁾ Davon standen ab 1. Mai 1920 Preußen 22, Bayern 7, Sachsen 5, Württemberg 3, Baden 3, Thüringen 2, Hessen 2 und den anderen Ländern je eine Stimme zu. Diese Verteilung der Stimmen wirkte sich auf Preußen ungünstig aus. Nach Art. 63 WV wurde die Hälfte der preußischen Stimmen von den Vertretern der preußischen Provinzialverwaltung wahrgenommen. Für seine 13 Provinzen standen jedoch nur 11 Stimmen zur Verfügung. Diesen Zustand änderte das Gesetz über die Vertretung im Reichsrat vom 24. März 1921.⁷⁾ Die erforderliche Bevölkerungszahl wurde auf 700 000 gesenkt. Dadurch ergab sich eine Veränderung des Stimmengewichts zu Gunsten der größeren Länder. Außer Hamburg, das jetzt zwei Stimmen anstatt einer Stimme erhielt, profitierten nur die vier größten Länder von der Neuordnung:

Preußen ⁸⁾	erhielt	26	anstelle	von	22
Bayern	erhielt	10	anstelle	von	7
Sachsen	erhielt	7	anstelle	von	5
Württemberg	erhielt	4	anstelle	von	3 Stimmen.

Diese Zahlen wirkten sich für Preußen dahin aus, daß jetzt alle 13 Provinzen mit je einer Stimme versehen waren, die anderen 13 Stimmen verblieben der preußischen Regierung. Zum Vergleich eine Aufzählung der im Reichsrat vertretenen Länder und Provinzen und deren Stimmenzahl nach dem 24. März 1921:

Land	Bevölkerung (Stand 1919) in Millionen	Stimmenzahl im Reichsrat
Preußen	37,727	26 (13 + 13)
Bayern	7,140	10
Sachsen	4,663	7
Württemberg	2,519	4
Baden	2,209	3
Thüringen	1,508	2
	55,766	52

⁶⁾ Vergl. RR Niederschriften v. 6. 5. 1920 § 447.

⁷⁾ RGBl I 1921, S. 440.

⁸⁾ Formeln zur Berechnung der preußischen Stimmen bei Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 643; Schneider, S. 46.

	Bevölkerung (Stand 1919) in Millionen	Stimmenzahl im Reichsrat
Übertrag	55,766	52
Hessen	1,291	2
Hamburg	1,050	2
Mecklenburg-Schwerin	0,659	1
Oldenburg	0,518	1
Braunschweig	0,481	1
Anhalt	0,331	1
Bremen	0,311	1
Lippe	0,154	1
Lübeck	0,121	1
Mecklenburg-Strelitz	0,106	1
Waldeck	0,066	1
Schaumburg-Lippe	0,046	1
	<u>60,9</u>	<u>66</u>

Provinz	Bevölkerung (Stand 1933) in Millionen	Stimme im RR
Rheinprovinz	7,690	1
Westfalen	5,040	1
Berlin	4,242	1
Sachsen	3,400	1
Hannover	3,236	1
Niederschlesien	3,204	1
Brandenburg	2,726	1
Hessen-Nassau	2,584	1
Ostpreußen	2,333	1
Pommern	1,920	1
Oberschlesien	1,482	1
Schleswig-Holstein	1,420	1
Grenzmark Posen — Westpreußen	0,337	1

Die Stimmverteilung änderte sich nach der Volkszählung vom 16. Juni 1925. Danach besaßen 18 Länder insgesamt 68 Stimmen, davon Preußen 27 (14 + 13), Bayern 11, Sachsen 7, Württemberg 4, Baden 3, Thüringen, Hessen und Hamburg je 2, der Rest je eine Stimme. Noch einmal änderte sich die Zusammensetzung nach dem Anschluß Waldeckes an Preußen, aber unwesentlich. Da die außerpreußische

Stimmenzahl durch den Fortfall der Waldeck'schen Stimme um eine gesunken war, mußte auch Preußens Stimmenzahl aufgrund der Zweifünftelklausel des Art. 61 Abs. 1 Satz 4 WV auf 26 Stimmen vermindert werden. Der Reichsrat besaß nur noch 66 Stimmen,⁹⁾ die Länderzahl war auf 17 gesunken. Das war der Endstand: 7 Länder weniger als 1919.

Die Stimmverteilung, die nach Preuß¹⁰⁾ bis zu einer endgültigen Neugliederung des Reichs eine provisorische sein sollte, blieb danach unverändert bis zum Ende des Reichsrats im Jahre 1934.

2. Die Gleichheit der Länder im Reichsrat

Das Maß der Gleichberechtigung der in einem föderativen Organ vertretenen Länder richtet sich nach der Anzahl ihrer Stimmen. Diese können entweder nach Art des Senatssystems oder auf der Grundlage der Bevölkerungszahl verteilt werden. Im Senatssystem besitzt jedes Land die gleiche Stimmenzahl. Bei der Verteilung der Stimmen wird keine Rücksicht auf die Bevölkerungszahl oder die räumliche Größe eines Landes genommen. Ein kleines Land ist daher einem unter Umständen hundertmal größeren Land völlig gleichberechtigt. Seine Stimmen haben das gleiche Gewicht wie die der größeren Länder.

Demgegenüber erhält nach dem System, das sich auf die Bevölkerungszahl stützt, jedes Land soviel Stimmen, wie ihm nach dem Verhältnis zwischen seiner Bevölkerung und der Gesamtbevölkerung zustehen. Diese Art der Stimmverteilung wählte die Weimarer Verfassung¹⁾. Grundgedanke des Systems war es, jedem Land den Einfluß zu verschaffen, der ihm nach dem Verhältnis seiner Bevölkerungszahl zu der Gesamtzahl der Reichsbevölkerung zustand. Auf die geographische Größe eines Landes wurde bei der Stimmverteilung keine Rücksicht genommen, auch nicht etwa auf seine historische oder wirtschaftliche Bedeutung. Der Einfluß eines Landes mußte nach dem von der Verfassung vorgesehenen System bei Zunahme seiner Bevölkerungszahl wachsen, anders als beim Senatssystem, bei dem ein Land in zwanzig Jahren z. B. seine Bevölkerung verdreifachen kann und trotzdem die gleiche Anzahl Stimmen im Senat behält. Diese rein rechnerische Verteilung der Stimmen der Länder im Reichsrat nach

⁹⁾ Vergl. RR Niederschriften v. 25. 4. 1929 § 171.

¹⁰⁾ Preuß, Deutschlands republikanische Verfassung S. 59.

¹⁾ Nach Bilfinger, HdBDStR I, S. 554, ist eine Gleichberechtigung der Länder auf Grund der Stimmenzahl, die aus der Bevölkerungszahl errechnet wird, ungeschriebener Grundsatz des deutschen Bundesstaatsrechts.

der Bevölkerungszahl wurde jedoch in verschiedenen Punkten durchbrochen. Berechnungsgrundlage waren gem. Art. 61 Abs. 1 Satz 2 WV 700 000 Einwohner. Das hätte pro Einwohner eines Landes ein Siebenhunderttausendstel einer Stimme bedeutet. Neun der zuletzt 17 Länder hätten weniger als 700 000 Einwohner. Eine rechnerisch genaue Stimmverteilung hätte für diese Länder nur Teilstimmen ergeben. Ein solches Ergebnis wurde jedoch durch Art. 61 Abs. 1 Satz 1 WV verhindert, der bestimmte, daß jedes Land mindestens eine Stimme führe.

Eine weitere Durchbrechung des Prinzips erfolgte durch die Preußen betreffende Bestimmung des Art. 61 Abs. 1 Satz 4 WV, daß kein Land mehr als zwei Fünftel aller Stimmen besitzen dürfe. Die Rücksichtnahme auf die Länder mit den größten und den kleinsten Bevölkerungszahlen verhinderte somit eine konsequente Anwendung des dargestellten Systems. Die Korrekturen, die vorgenommen wurden, tendierten zum Senatssystem, bei dem die Stimmen nur aufgrund der historischen Existenz der Länder und nicht nach ihrer Bevölkerungszahl, ihrer Fläche oder ihrer wirtschaftlichen Bedeutung verteilt werden.

Eine Stimmenverteilung, etwa wie die für den Bundesrat nach der Verfassung von 1949 vorgesehene: mindestens 3, höchstens 5 Stimmen für jedes Land,²⁾ die die regionalen Verschiedenheiten im bundesstaatlichen Aufbau noch besser berücksichtigen kann, war bei den großen Bevölkerungsunterschieden der einzelnen Länder in der Weimarer Republik nicht möglich. Preußen war, gemessen an seiner Bevölkerung, 820 mal so groß wie Schaumburg-Lippe, 370 mal so groß wie Mecklenburg-Strelitz und sogar noch 37 mal so groß wie das achtgrößte Land des Reiches, die Freie und Hansestadt Hamburg. Diese Unterschiede galten aber nicht nur für Preußen. Bayern war 155 mal, Sachsen 101 mal größer als das kleinste Land. Das Prinzip, im Bundesstaat jedem Land die gleiche Stimmenzahl zuzuteilen, war in der Weimarer Republik undurchführbar. Nur Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Thüringen, Hessen und Hamburg wären für Anwendung eines solchen Prinzips geeignet gewesen, da sie einigermaßen vergleichbare Bevölkerungszahlen besaßen.

Die Weimarer Verfassung hatte somit die beste Möglichkeit für eine gerechte Berücksichtigung der föderativen Interessen der bestehenden Staaten vorgesehen. Die Kritik richtete sich daher auch nicht gegen die Berechnungsart, sondern gegen die nach Größe und Anzahl unzumutbare Einteilung der Weimarer Republik in Länder; das insbesondere wegen Preußen.³⁾

²⁾ Vergl. Anhang IX.

³⁾ Nymann, S. 138.

3. Die Bevollmächtigten im Reichsrat

Art. 63 WV sah zwei Arten von Reichsratsmitgliedern vor, die Bevollmächtigten der Landesregierungen und die preußischen Provinzialvertreter nach der Sonderregelung für das Land Preußen.

a) Die Bevollmächtigten der Landesregierungen.

Vertreter der Länder im Reichsrat waren zunächst die Mitglieder der Landesregierungen, also Staatsminister. Durch die Bestimmung des Art. 63 Abs. 1 Satz 1 WV, nach der die Länder durch Mitglieder der Landesregierungen zu vertreten waren, wurde ausgeschlossen, daß die Länder durch Abgeordnete der Landesparlamente oder durch vom Landesvolk gewählte Senatoren vertreten wurden.

Unter den Begriff „Mitglieder der Landesregierung“ fielen je nach der Landesverfassung Staatsminister, Mitglieder des Landespräsidiums, Bürgermeister bzw. Senatsmitglieder. Nach Praxis und Schrifttum¹⁾ bezog sich die Bestimmung des Art. 63 Abs. 2 WV: „Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen“, auf die obenangeführten Mitglieder der Landesregierungen. Neben diesen Regierungsvertretern (Hauptbevollmächtigten) der Länder gab es jedoch eine Vielzahl von stellvertretenden Regierungsdelegierten. Bei der Entsendung solcher Personen handelte es sich um eine Übung, die noch vom Bundesrat des Kaiserreichs herrührte. Eine weitherzige Auslegung des Art. 63 WV kam dieser Regelung zustatten.²⁾ Die Beschränkung der Anzahl der Vertreter auf die Anzahl der Stimmen war nach der damaligen Auffassung lediglich auf die stimmführenden Vertreter anzuwenden, somit eigentlich nur auf die Regierungsmitglieder. Die Landesstimmen wurden jedoch trotzdem im allgemeinen von „stellvertretenden Bevollmächtigten“ geführt.³⁾ Zu diesem Personenkreis gehörten im wesentlichen Landesbeamte.⁴⁾

Die Praxis, stellvertretende Bevollmächtigte für den Reichsrat zu benennen, wich immer mehr von der Bestimmung ab, nach der Regierungsmitglieder Vertreter der Länder im Reichsrat waren. Die Landesminister wurden zwar nach Antritt einer neuen Landesregierung für die Vertretung im Reichsrat bevollmächtigt, sie erschienen

¹⁾ Vergl. Heyland, HdBDStR I, S. 568; Schäfer, S. 33.

²⁾ MacDonald, S. 46.

³⁾ Auch stellvertretende Mitglieder, die nicht Minister waren, konnten Stimmen abgeben. Das war gewöhnlich in der Praxis der Fall. Heyland, Zur Lehre der Stellung der Reichsratsmitglieder, S. 24, hielt dieses Institut für rechtsbeständig, da ihm Gewohnheitsrecht zur Seite stand. Ebenso Hummel, S. 23.

⁴⁾ Vergl. Anhang II, Niederschrift einer Reichsratssitzung.

jedoch nur aus besonderen Anlässen. Außerhalb der Reichsratssitzungen kamen dagegen oft Fachminister der einzelnen Länder zu Konferenzen zusammen; sie waren dort nicht durch eine Geschäftsordnung beschränkt, und außerdem hatte jeder die gleiche Stimme.⁵⁾ Da der Reichsrat neben der Gesetzesarbeit noch mit vielen Verwaltungshandlungen beschäftigt war, fanden die Landesminister nicht die Zeit, ständig an seinen Sitzungen teilzunehmen. Sie überließen diese Arbeit lieber ihren Beamten. So fehlten die Politiker im Reichsrat.⁶⁾ Der Reichsrat hatte den Charakter einer ständigen Delegiertenkonferenz bzw. Gesandtenkonferenz.⁷⁾ Die stellvertretenden Bevollmächtigten überdauerten meist die einzelnen Landesregierungen, denn durch einen Regierungswechsel wurde die Landesverwaltung, aus der die stellvertretenden Bevollmächtigten stammten, in ihrer Zusammensetzung nicht berührt.

So war der Reichsrat nicht ein Organ mit ständig wechselnden Ministern, wie es die Verfassung vorsah, sondern ein in seiner Zusammensetzung über Jahre hinaus gleichbleibendes Gremium.

b) Die Weisungsgebundenheit der Bevollmächtigten der Landesregierungen und die Einheitlichkeit der Stimmabgabe.

Die Reichsverfassung sah keine Weisungsgebundenheit der Reichsratsmitglieder vor. Ein ordentliches Regierungsmitglied war im eigentlichen Sinne auch nicht an Instruktionen der Landesregierung gebunden, da es ja selbst der Landesregierung angehörte; innerhalb des Landeskabinetts bestanden aber politische Bindungen. Eine Weisungsgebundenheit des ordentlichen Regierungsmitglieds an ein anderes Landesorgan als das der Landesregierung gab es nicht, wenn man von der Möglichkeit einer Ministeranklage oder dem Sturz der Landesregierung absieht.

Andererseits waren die Stellvertreter der Regierungsbevollmächtigten an Weisungen der Regierungen gebunden, da hier ein echtes Vertretungsverhältnis bestand.⁸⁾ Diese Weisungsgebundenheit der stellvertretenden Regierungsbevollmächtigten galt jedoch nur für das Innenverhältnis zwischen ihnen und der Landesregierung. Eine gegen eine Weisung oder ohne eine Weisung erfolgte Stimmabgabe war gültig. Allerdings gab es nach der Geschäftsordnung des Reichsrats

⁵⁾ Vergl. Hummel, S. 23.

⁶⁾ Poetzsch, I, S. 204, hielt diese Tatsache für einen Vorteil, da dadurch ein zu häufiger Wechsel der Mitglieder vermieden wurde. Anders Nawiascky, S. 41.

⁷⁾ Z. T. führten die Mitglieder noch den Titel Gesandter, vergl. RR Niederschriften.

⁸⁾ Gebhard, Anm. 2b zu Art. 63 WV. Nach Heyland, Zur Lehre der Stellung der Ratsmitglieder, S. 76, bestand ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zwischen Reichsratsmitglied und Absendestaat.

die Möglichkeit, Stimmen nachzureichen und zuvor die Meinung der Landesregierung einzuholen.⁹⁾

Die Weimarer Verfassung schrieb für die Länder, die entsprechend der Bevölkerungszahl mehr als eine Stimme im Reichsrat besaßen, eine einheitliche Stimmführung nicht ausdrücklich vor. Nach Gebhard¹⁰⁾ war dies wegen der Sonderbehandlung Preußens nicht möglich. Trotzdem wurden die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben. Es bestand sogar Zwang zur Einheitlichkeit, denn nach der Staatsrechtslehre konnte eine Regierung nur eine Meinung haben, die einheitliche Stimmabgabe war daher selbstverständlich. Die Verfassung verteilte zwar die Stimmen ausdrücklich auf die Länder und nicht auf die Landesregierungen, da aber die Vertretung durch Mitglieder der Landesregierungen erfolgte, war es logisch, daß die Stimmabgabe von der Landesregierung bestimmt wurde. Bei der Möglichkeit einer unterschiedlichen Abstimmung hätten sich nämlich die Landesregierungen darauf beschränken müssen, nur noch die Personen zu bestimmen, die an den Reichsratssitzungen teilnehmen sollten, ohne auf die Stimmabgabe Einfluß zu nehmen. Die Landeskabinette wären zu Wahlkörpern für die Reichsratsmitglieder geworden, wie es die Provinzialausschüsse nach dem preußischen Gesetz über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrats waren. Eine solche Regelung hätte aber dem Bundesratscharakter des föderativen Organs widersprochen. Die Reichsratsmitglieder wurden daher von den Landesregierungen nicht gewählt, um nach eigenem Gutdünken abzustimmen. Sie waren vielmehr an die Weisungen ihrer Regierung gebunden und demzufolge zu einer einheitlichen Stimmabgabe verpflichtet.

Eine Ausnahme bildete Preußen. Die Einheitlichkeit der Stimmabgabe war bei Preußen ausgeschlossen, da die Provinzialvertreter die Hälfte der Stimmen führten. Für die restlichen preußischen Regierungsstimmen galt jedoch das gleiche wie bei den anderen Ländern. Auch die Stimmen der Preußischen Staatsregierung mußten einheitlich abgegeben werden. Wegen der Sonderregelung der preußischen Stimmteilung war im Entwurf der Reichsverfassung der Satz gestrichen worden, daß die Stimmen eines Gliedstaates nur einheitlich abgegeben werden könnten.¹¹⁾ Daraus ergab sich, daß eine einheitliche Stimmabgabe des Landes Preußen vermieden werden sollte. Gerade die Sonderregelung für Preußen läßt sich als weiterer Beweis dafür heranziehen, daß die Verfassung im übrigen eine einheitliche Stimmab-

⁹⁾ Auf die Instruktion konnten die Länder nicht verzichten. So Anschütz, Anm. 7 zu Art. 63; Bilfinger, HdBDStR I, S. 552; Freytagh-Loringhoven, S. 178; Wittmayer, S. 141; anderer Ansicht: Leibholz, S. 205.

¹⁰⁾ Gebhard, Anm. 2c zu Art. 63 WV.

¹¹⁾ Vergl. Anschütz Anm. 8 zu Art. 63.

gabe der Länderregierungen im Reichsrat wünschte. Eine Übermacht Preußens wäre nicht zu befürchten gewesen, wenn der Einfluß dieses Landes durch die Möglichkeit einer uneinheitlichen Stimmabgabe auch ohne Sonderbestimmung geschwächt gewesen wäre.

Die Landesregierungen mußten also mit Weisungen arbeiten, um zu verhindern, daß ihre Vertreter im Reichsrat gegeneinander oder nicht im Sinne des Kabinetts stimmten. Nur die Einheitlichkeit der Stimmabgabe konnte den von der Verfassung gewünschten Einfluß der Landesregierungen auf die Willensbildung im Reich gewährleisten.

c) Die Provinzialvertreter ¹²⁾

Nach Art. 63 Abs. 1 Satz 2 WV wurde die Hälfte der preußischen Stimmen von den preußischen Provinzialverwaltungen gestellt. Nach dem preußischen Gesetz über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrats durch die Provinzialvertretungen ¹³⁾ wurden die Provinzialvertreter gewählt. Wahlkörper waren nach § 1 dieses Gesetzes die Provinzialausschüsse bzw. der Magistrat von Berlin. ¹⁴⁾ Die von diesen Gremien gewählten Reichsratsmitglieder waren völlig frei in ihrem Stimmrecht (§ 8 des Gesetzes). Jede Provinz — Rheinprovinz, Westfalen, Stadt Berlin, Sachsen, Hannover, Niederschlesien, Brandenburg, Hessen-Nassau, Ostpreußen, Pommern, Oberschlesien, Schleswig-Holstein, Grenzmark Posen-Westpreußen — hatte eine Stimme. Die Provinzen waren jede für sich hinsichtlich ihrer Stimme einem Land gleichgestellt, das nur eine Stimme führte. Ihre insgesamt 13 Stimmen kamen, wenn sie im gleichen Sinne abgegeben wurden, dem Stimmengewicht der Regierung des Großlandes Preußen gleich.

Waren die Provinzen einhellig anderer Meinung als die preußische Staatsregierung, so hob sich die preußische Gesamtstimmenzahl auf. Daraus ergibt sich die Frage, ob die Provinzialstimmen dem Lande Preußen oder den preußischen Provinzen zuzurechnen waren.

Wurde im Reichsrat die preußische Landesregierung, das Land oder die Provinzen repräsentiert? Die Weimarer Verfassung hat den Reichsrat als Mittel zur Teilnahme an der staatlichen Willensbildung bei der Gesetzgebung für die Länder eingerichtet. Das geht nicht nur aus dem Wortlaut des Art. 60 WV hervor, sondern ist auch der Sinn eines

¹²⁾ Die Provinzialvertreter nahmen seit der Reichsratssitzung v. 14. 7. 1921 an den Beratungen des Reichsrats teil (RR Niederschriften v. 14. 7. 1921 § 657).

¹³⁾ Ges. v. 3. 7. 1921 (Preußisches GBl 1921, S. 379).

¹⁴⁾ Für Schlesien galt die Sonderregelung des § 10 des preußischen Gesetzes über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrats durch die Provinzialvertretungen: „Oberschlesische Abgeordnete des preußischen Landtags wählen ihren Bevollmächtigten, Niederschlesier werden durch die niederschlesischen Abgeordneten des schlesischen Provinziallandtags gewählt.“

bundesstaatlichen föderativen Organs. Jeder auf einer anderen Unterstufe stehende Verwaltungskörper, wie Provinz, Kreis oder Gemeinde, kann nicht an der Gesetzgebung des Bundesstaates beteiligt sein. Würde man eine Repräsentation von Gebietsverwaltungen, wie der Provinzen, bejahen, so wäre der Reichsrat kein Organ mehr gewesen, welches für die Definition der Bundesstaatlichkeit wesentlich ist. Die Weimarer Verfassung bezweckte nicht eine Einflußnahme von Gebietsverwaltungen. Der Sinn der Vorschrift des Art. 63 war vielmehr ausschließlich der, zu verhindern, daß ein Land zu viel Stimmen erhielt. Die Provinzialvertreter repräsentierten somit nicht die Provinzen, sondern — neben den Regierungsvertretern — nur das Land Preußen, deshalb unterlagen sie auch keinen Weisungen der Provinzialregierungen.¹⁵⁾

Aus dieser Weisungsfreiheit der Provinzialvertreter rührte die eigenartige Zwitterstellung des Reichsrats: Im Hinblick auf die Provinzialvertreter hatte er Senatscharakter, im Hinblick auf die sonstigen Bevollmächtigten hatte er Bundesratscharakter.

Die Abstimmung, bei der alle Provinzialvertreter gegen die preußische Landesregierung stimmten, hatte für Preußen den gleichen Erfolg, wie die Abstimmung in einem Senat, in dem zwei Senatoren des gleichen Landes gegeneinander stimmen. In beiden Fällen heben sich die Stimmen auf. Im Gesamtergebnis enthält sich das Land seiner Stimme. Der Einfluß des Landes kann verlorengehen. Der Fall, daß sich die preußischen Stimmen völlig oder teilweise aufhoben, trat jedoch nur selten ein. Aus einer Tabelle von Poetzsch-Heffter,¹⁶⁾ die den Zeitraum von 1921 bis 1928 umfaßt, geht hervor, daß in dieser Zeit kein einziges Mal alle preußischen Provinzen gegen die Landesregierung stimmten. Nur in sieben von 257 namentlichen Abstimmungen sank die preußische Reststimmenzahl unter die vier Stimmen des Landes Württemberg. Andererseits kamen nur in 48 Fällen Preußens Gesamtstimmen einheitlich zur Geltung. Der Fall, daß alle 13 Provinzialabgeordneten gegen die Landesregierung stimmten, war auch später nicht „aktuell“.¹⁷⁾ Daß sich die Stimmen des Landes Preußen gegenseitig teilweise aufhoben, war der Zweck des Art. 63 Abs. 1 Satz 2 WV.

Die Provinzialvertreter waren schon beruflich von den sonstigen Reichsratsmitgliedern zu unterscheiden, bei denen es sich durchweg

¹⁵⁾ Ähnlich auch Leibholz, S. 207; Hummel, S. 96. Anderer Ansicht: Heyland, HdBDSR I, S. 575. Nach ihm sind die preußischen Provinzen fingierte Länder. So auch Anschütz, Anm. 4 zu Art. 63 WV.

¹⁶⁾ Abgedruckt in Beratungsunterlagen des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz, Anlage I, S. 469.

¹⁷⁾ So Anschütz, Anm. 8 zu Art. 63 WV (14. Auflage, Februar 1933).

um Beamte der Landesverwaltungen handelte. Die Provinzialvertreter wurden gewählt, kamen also über die Provinzialpolitik in den Reichsrat, und entstammten somit den verschiedensten Berufsschichten. Mit dem freien Stimmrecht hatten sie die Stellung von Senatoren oder Abgeordneten, da sie nicht den Provinzialverwaltungen oder den Provinziallandtagen verantwortlich waren. Sie mußten nach Ablauf der Wahlperiode aus dem Reichsrat ausscheiden, wenn sie nicht wiedergewählt wurden.

Es war üblich, daß von den Provinzen mehrere Bevollmächtigte in den Reichsrat entsandt wurden, nämlich jeweils ein Bevollmächtigter und ein stellvertretender Bevollmächtigter. Stimmte ein stellvertretender Bevollmächtigter ab, so brauchte er sich nicht an die Weisungen des ständigen Bevollmächtigten zu halten,¹⁸⁾ da auch er vom Provinzialausschuß gewählt war.

d) Die Kompatibilität der Reichsratsmitgliedschaft.

Die alte Reichsverfassung hatte im Art. 9 Satz 2 RV die gleichzeitige Mitgliedschaft eines Abgeordneten in Reichstag und Bundesrat verboten. Die Weimarer Verfassung ließ dieses ausdrückliche Verbot fallen. Während Finger¹⁹⁾ eine Doppelmitgliedschaft in Reichstag und Reichsrat ablehnte, bestanden gegen sie in der übrigen Staatsrechtslehre keine Bedenken.²⁰⁾ In der Praxis kamen auch Doppelmitgliedschaften vor.²¹⁾ Da auch die Landesverfassungen nichts Gegenteiliges anordneten, war die gleichzeitige Mitgliedschaft der Reichsratsmitglieder in einem Landtag oder Staatsrat möglich.²²⁾ Ebenso war eine Doppelmitgliedschaft Reichsregierung-Reichsrat denkbar. So hätte z. B. die Übung der Landesregierungen, in den Reichsrat anstelle von Landesministern andere Personen zu entsenden, auch zu der Bevollmächtigung eines Reichsministers führen können. Der Personenkreis, aus dem die bevollmächtigten Vertreter der Landesregierungen kamen, war nicht begrenzt.

¹⁸⁾ Koordination untereinander war Sache der Provinzialbevollmächtigten. Wie der stellvertretende Bevollmächtigte Jänecke erklärte, kam es auf das Interesse des ständigen Bevollmächtigten bei den einzelnen Punkten, die im Reichsrat behandelt wurden, an. Im Falle Hannovers nahm der ständige Bevollmächtigte, ein Oberbürgermeister, meist dann an den Reichsratssitzungen teil, wenn kommunale Interessen berührt wurden.

¹⁹⁾ Finger, S. 293.

²⁰⁾ Heyland, Zur Lehre der Stellung der Reichsratsmitglieder, S. 21; Gebhard, Anm. 2f zu Art. 63 WV; Nymann, S. 137.

²¹⁾ Vergl. z. B. Bilfinger, AOR 47 (NF 8) 1925, S. 189: „Der Fall Hildenbrand.“

²²⁾ Heyland, HdBDStR I, S. 568.

III. Die Teilnahme des Reichsrats an der Reichsgesetzgebung

Nach Art. 60 der Weimarer Verfassung war der Reichsrat das Organ, durch das die Länder an der staatlichen Willensbildung bei der Gesetzgebung beteiligt wurden.

Bei der Gesetzgebung der Weimarer Republik wirkten die vier Organe: Reichsregierung, Reichsrat, Reichstag und Reichspräsident mit. Daneben gab es noch die Beteiligung des Reichsvolks durch den Volksentscheid. Die vorstehende Aufzählung stellt nur den normalen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens von der Reichsregierung bis zum Reichspräsidenten dar, sie enthält jedoch nicht eine Klassifizierung der Organe nach deren Wichtigkeit. Das am häufigsten während der Weimarer Zeit benutzte Gesetzgebungsverfahren war folgendes: Gesetzesinitiative durch die Reichsregierung, Zustimmung des Reichsrats zur Einbringung der Vorlage beim Reichstag, Beschlußfassung im Reichstag, Beschlußfassung im Reichsrat, ob Einspruch erhoben wird, Ausfertigung durch den Reichspräsidenten.

Obwohl der Reichsrat zweimal mit der Gesetzesvorlage beschäftigt war, konnte seine abweichende Auffassung von Reichsregierung und Reichstag ignoriert werden, wie es sich bei der Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens im einzelnen zeigt.

1. Die Befugnisse des Reichsrats bei der Gesetzesinitiative

In neuzeitlichen Massenstaaten liegt die Gesetzesinitiative im Regelfall bei der Regierung. Diese kann sich bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen auf ihren geschulten Behördenapparat stützen. Schon aus Zeitgründen ist es dem Parlament unmöglich, schwierige, bis ins einzelne gehende Gesetzesvorlagen auszuarbeiten. Das Parlament begnügt sich daher fast immer mit Anregungen an die Regierung, Gesetzesvorlagen vorzulegen. Zumeist arbeitet die Regierung die Vorlagen aus, die die regierungstragende Koalition wünscht. Wenn die Weimarer Verfassung im Art. 68 vorsah: „Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstags eingebracht“, so sollte mit den letzten Worten nur festgehalten werden, daß einem Parlament die Gesetzesinitiative immer zusteht. Die Reichsregierung brachte die Gesetzesvorlagen ein, während sich der Reichstag damit begnügte, die Gesetze zu beschließen.

Der Reichsrat wurde schon im Stadium der Initiative in das Verfahren eingeschaltet. Weit wichtiger als ein noch zu behandelndes eigenes Initiativrecht war diese Mitwirkung an den Gesetzesvorlagen.

a) Die Zustimmung des Reichsrats zu Regierungsvorlagen

Nach Art. 69 WV hatte die Reichsregierung ihre Gesetzesvorlagen zunächst dem Reichsrat vorzulegen. Dieser hatte dann die Möglichkeit, der Regierungsvorlage zuzustimmen oder sie abzulehnen. Bei der Ablehnung war die Regierungsvorlage jedoch noch nicht gescheitert.¹⁾ Die Reichsregierung konnte sie trotzdem im Reichstag einbringen, allerdings nur mit Darstellung der Auffassung des Reichsrats neben ihrer eigenen Meinung. Die Regierung konnte natürlich auch mit dem Reichsrat zu Übereinstimmung gelangen, indem sie seine Änderungsvorschläge in ihren Entwurf einbaute.

Die Zustimmung des Reichsrats zur Einbringung der Gesetzesvorlage war jedoch nicht sein letztes Wort im Rahmen des Gesetzgebungswegs. Die entscheidende Möglichkeit, ein Gesetz anzunehmen oder abzulehnen, hatte er erst im Wege des Einspruchverfahrens, das sich an einen Gesetzesbeschluß des Reichstags anschloß. Die Verfassung sah schon im Stadium der Initiative eine Beteiligung des Reichsrats vor, damit der Reichstag bei seiner Beschlußfassung bereits die Meinung des Reichsrats kannte. Durch dieses Verfahren ließen sich weitgehende, zeitraubende Auseinandersetzungen zwischen Reichstag und Reichsrat von vornherein ausschalten. Da nämlich der Reichstag das größere politische und staatsrechtliche Gewicht und das Recht besaß, einen späteren Einspruch des Reichsrats zu überstimmen, wäre es für ihn hinderlich gewesen, sich erst nach seinem Beschluß mit der ihm durch einen solchen Einspruch erst zur Kenntnis gebrachten Auffassung des Reichsrats zu befassen.

Nach dem von Art. 69 WV vorgesehenen System²⁾ brauchte der Reichstag nicht mehr mit Abänderungsvorschlägen des Reichsrats zu rechnen, es sei denn, der Reichstag selbst hätte die Regierungsvorlage geändert.

Neben der Möglichkeit für den Reichsrat, durch das Versagen der Zustimmung zu einer Gesetzesvorlage eine einseitige Beeinflussung des Reichstags durch die Reichsregierung zu verhindern, lag in der Bestimmung des Art. 69 WV noch die weitere Möglichkeit für den Reichsrat, die Regierung von unerwünschten Gesetzesvorlagen abzuhalten, indem er die Vorlagen nicht behandelte. Die Verfassung sah nämlich keine Frist vor, innerhalb der der Reichsrat seine Zustimmung

¹⁾ Nach Bilfinger, HdBDStR I, S. 561, bezweckte diese Vorschrift, daß die Reichsregierung sich um die Zustimmung des Reichsrats bemühen mußte.

²⁾ Bei zwei gleichstarken Kammern, wie etwa bei dem Ständerat und dem Nationalrat innerhalb der Schweizer Bundesversammlung, muß eine Vorlage so lange hin und her gehen, bis man sich geeinigt bzw. von den gegenseitigen Abänderungsvorschlägen Kenntnis genommen hat bzw. bis die Vorlage endgültig gescheitert ist.

zu der Vorlage erklären oder versagen mußte. Von diesem Recht ist jedoch kein Gebrauch gemacht worden.

Das geschilderte Zustimmungsrecht des Reichsrats zu Gesetzesvorlagen der Reichsregierung war bedeutungslos, wenn eine Initiative durch den Reichstag aus seiner Mitte heraus (Art. 68 Abs. 1 WV) erfolgte; dann beschäftigte sich der Reichstag selbst sofort mit der Vorlage. Ebenso war kein Zustimmungsrecht vorgesehen, wenn eine Gesetzesinitiative durch ein Volksbegehren erfolgte. Nach Art. 73 Abs. 2 WV konnte ein Zehntel der Stimmberechtigten nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs einen Volksentscheid erzwingen. Nur die Reichsregierung hatte das Recht, zu dieser Gesetzesvorlage, die sie im Reichstag einbringen mußte, Stellung zu nehmen.

Insgesamt versagte der Reichsrat in dreizehn Jahren vom 1. 1. 1920 bis zum 31. 12. 1932 bei sechs Vorlagen seine Zustimmung.³⁾ Von diesen sechs wurde eine vom Reichstag trotzdem angenommen und eine verändert. Eine wurde vom Reichstag nicht angenommen. Eine Vorlage wurde von der Reichsregierung nicht mehr eingebracht. Die übrigen Vorlagen wurden infolge Auflösung des Reichstags nicht bearbeitet. Im Ergebnis konnte so der Reichsrat in vier von sechs Fällen seine Meinung durchsetzen.

b) Das Initiativrecht des Reichsrats

Der Reichsrat konnte von sich aus eine Gesetzesvorlage beschließen, die dann von der Reichsregierung im Reichstag eingebracht werden mußte (Art. 69 Abs. 2 WV). Die Regierung hatte dabei das Recht, ihre eigene Stellungnahme dem Reichstag darzulegen. Eine unmittelbare Einbringung einer Reichsratsvorlage beim Reichstag war von der Verfassung nicht vorgesehen. Die Reichsregierung mußte dazwischengeschaltet werden.

Die von der Verfassung vorgesehene Reichsratsinitiative erlangte nur geringe Bedeutung. Sie war ohnehin nur dann wichtig, wenn die Auffassungen von Reichsrat und Reichsregierung auseinandergingen. War das nicht der Fall, so war es viel einfacher, die Vorschläge des Reichsrats in einer Regierungsvorlage zu verarbeiten. Üblicherweise wurde daher die Initiative nur durch die Reichsregierung ergriffen. Durchschnittlich nur einmal in zwei Jahren wurde auf Initiative des Reichsrats eine Gesetzesvorlage beim Reichstag eingebracht, die nicht die Zustimmung der Reichsregierung erhielt. In dreizehn Jahren wurden von insgesamt sieben solcher Vorlagen zwei vom Reichstag angenommen, in den übrigen Fällen ist der Reichsrat mit seiner Meinung beim Reichstag nicht durchgedrungen. Der Reichstag

³⁾ Vergl. Poetzsch I S. 219; Poetzsch-Heffter II, S. 125; Poetzsch-Heffter III, S. 193.

entschied vielmehr entweder im Sinne der Abänderungsvorschläge der Reichsregierung oder er lehnte die Vorlage ab.

Wichtiger als das Recht, auf eigene Initiative Gesetzesvorlagen zu beschließen, war das Recht des Reichsrats, von Regierungsentwürfen abweichende eigene Vorlagen auszuarbeiten. Die Reichsregierung mußte auch diese im Reichstag einbringen. Vom 1. 1. 1920 bis zum 31. 1. 1933 gab es bei 57 abweichenden Gesetzesvorlagen in 109 Punkten Meinungsverschiedenheiten mit der Reichsregierung. Davon konnte die Regierung 44, der Reichsrat 27 einzelne Bestimmungen durchsetzen. In 16 Fällen gab es Kompromisse, der Rest blieb unerledigt.⁴⁾

2. Das Einspruchsrecht des Reichsrats gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstags

Am wirksamsten war der Reichsrat an der Gesetzgebung durch sein Einspruchsrecht gemäß Art. 74 WV beteiligt. Der Einspruch richtete sich gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz. Er wirkte gegen das Gesetz als ganzes.

Dieser Einspruch des Reichsrats ließ das Gesetz jedoch nicht scheitern. Seine Folge war, daß der Reichstag über die Vorlage noch einmal beschließen mußte.

Die Wirkungen des Einspruchs im einzelnen:¹⁾

- a) Der Einspruch des Reichsrats konnte zunächst die für das Verfahren nicht zwingende Folge haben, daß ihm der Reichstag stattgab, also die Gesetzesvorlage bei der nochmaligen Beschlußfassung ablehnte. Weiterhin hatte der Reichstag die Möglichkeit, die Gesetzesvorlage nach erfolgtem Einspruch des Reichsrats in einzelnen Punkten zu ändern. Insoweit hatte der Einspruch mehr eine ermahnende, auf Verständigung hinzielende Wirkung. Es war denkbar und kam auch einige Male vor, allerdings sehr selten, daß der Reichstag eine Regierungsvorlage abänderte, sich aber dann doch dem Einspruch des Reichsrats, der die ursprüngliche Regierungsvorlage wieder hervorholen wollte, beugte. In allen diesen Fällen war eine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat Voraussetzung, die sich nach den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen im Reichstag richtete.

⁴⁾ Vergl. Angaben von Poetzsch I, S. 217 ff; Poetzsch-Heffter II, S. 118 ff; Poetzsch-Heffter III, S. 190 ff.

¹⁾ Die Gesetze wurden mit der Eingangsformel verkündet: „Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird.“ Diese „Zustimmung“ hatte nur redaktionelle Bedeutung und entsprach dem Einspruchsrecht des Reichsrats. (Vergl. auch Borgis, S. 101).

- b) Eine Übereinstimmung mit dem Reichstag kam nicht zustande, der Reichstag beschloß das Gesetz gegen den Einspruch des Reichsrats erneut: Wurde der Beschluß mit einfacher Mehrheit gefaßt, so konnte der Reichspräsident gemäß Art. 74 Abs. 3 Satz 2 WV einen Volksentscheid anordnen, wenn er der Auffassung des Reichstags zum Erfolg verhelfen wollte. Da jedoch der Volksentscheid ein Mittel war, das nur als letztes angewandt werden sollte und das für das Gesetzgebungsverfahren zu umständlich war, scheute sich der Reichspräsident, es jemals einzusetzen.²⁾ In solchem Fall war es ihm verwehrt, das Gesetz zu verkünden. Nach drei Monaten galt das Gesetz als nicht zustande gekommen (Art. 74 Abs. 3 Satz 3 WV).

Der Reichsrat hatte also immer die Möglichkeit, sich auf die angegebene Weise gegen den Reichstag durchzusetzen, unter der Voraussetzung, daß im Reichstag nur schwache Mehrheiten vorhanden waren. Hierbei kam die Bestimmung der Verfassung über den Volksentscheid, weil man deren Anwendung vermied, der Sache des Reichsrats zugute.³⁾

- c) Beschloß der Reichstag das Gesetz erneut mit Zweidrittelmehrheit nach erfolgtem Einspruch des Reichsrats, so gab es folgende Möglichkeiten: Entweder der Reichspräsident verkündete das Gesetz oder er ordnete einen Volksentscheid an. Aus eigener Machtvollkommenheit durfte der Reichspräsident die Verkündigung des Gesetzes nicht unterlassen. Schloß er sich der Ansicht des Reichsrats an, so mußte er den Volksentscheid anordnen. So hätte bei diesem Sachverhalt der Volksentscheid nur den Sinn gehabt, die Ansicht des Reichsrats gegen den Reichstag durchzusetzen, während er im oben unter b) geschilderten Fall dazu vorgesehen war, der Ansicht des Reichstags gegen den Willen des Reichsrats zum Sieg zu verhelfen.

Ebenso wie die Bestimmung über den Volksentscheid bei einfacher Mehrheit im Reichstag den Einspruch des Reichsrats verstärkte, so kam sie jetzt dem mit Zweidrittelmehrheit vom Reichstag gefaßten nochmaligen Beschluß zugute. Der Reichspräsident hat es auch hier nie zu einem Volksentscheid kommen lassen. Aus diesem Grunde konnte in der Praxis der Reichstag den Reichsrat mit einer Zweidrittelmehrheit immer überstimmen, was allerdings wegen der

²⁾ Aus den Unterlagen geht kein Fall hervor.

Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, S. 133, sieht in dieser Tatsache eine Funktion des Einspruchs wie bei einem Zustimmungsrecht.

³⁾ Ein Einspruch des Reichsrats, der mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit gefaßt wurde, hatte bei der einfachen Gesetzgebung keine abweichenden Folgen.

wechselnden Mehrheiten im Reichstag selten geschah. In dreizehn Jahren wurde von dem Recht des Einspruchs in 22 Fällen Gebrauch gemacht.⁴⁾ In 16 Fällen hatte der Einspruch Erfolg. In drei Fällen entschied der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit, zwei Einsprüche wurden zurückgezogen. In einem Fall wurde auf Ersuchen des Reichsrats trotz des mit Zweidrittelmehrheit gefaßten Beschlusses des Reichstags der Gesetzentwurf von der Reichsregierung dem Reichspräsidenten nicht vorgelegt. Reichsregierung und Reichsrat waren in diesem besonderen Fall der Ansicht, der Reichstagsbeschluß sei verfassungswidrig zustande gekommen.⁵⁾ Die Zahl der Einsprüche war verhältnismäßig gering. Bei den meisten der erhobenen Einsprüche konnte sich der Reichsrat durchsetzen.⁶⁾ 7)

Die Einrichtung der Einspruchsmöglichkeit durch den Reichsrat gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist eine Neuschöpfung der Weimarer Verfassung. Der Bundesrat des Kaiserreichs war dem Reichstag in der Gesetzgebung gleichberechtigt. Gegen seinen Willen kam kein Gesetz zustande. Ebenso hat ein Senat in den westlichen bundesstaatlichen Zweikammersystemen eine gleichberechtigte Stellung gegenüber der unitarischen Kammer. Das Einspruchsverfahren des Reichsrats macht deutlich, daß der Reichsrat nicht eine Fortentwicklung des Bundesrats von 1871 war. Dieses Einspruchsverfahren von 1919 ist später neben der „Zustimmung“ in das Grundgesetz von 1949 aufgenommen worden.⁸⁾ Allerdings wurde es hinsichtlich der Mehrheit im Bundesrat und im Bundestag weiter ausgebaut.

Das Einspruchsverfahren kennzeichnet somit u. a. den neuen Typ des föderativen Organs im demokratisch-republikanischen Bundesstaat.

3. Die Teilnahme des Reichsrats an Verfassungsänderungen

Bei Verfassungsänderungen war die Beteiligung des Reichsrats ähnlich wie bei der gewöhnlichen Gesetzgebung. Voraussetzung für Verfassungsänderungen waren Zweidrittelmehrheiten sowohl im Reichs-

⁴⁾ Vergl. Poetzsch I, S. 220; Poetzsch-Heffter II, S. 128; Poetzsch-Heffter III, S. 196.

⁵⁾ Vergl. unten S. 88.

⁶⁾ Diese Zahlen widersprechen der Ansicht der Autoren, wie etwa Fromme, S. 136, daß der Reichstag mit Leichtigkeit die Zweidrittelmehrheit aufbringen konnte, die den Einspruch des Reichsrats aufhob. Gerade gegen Ende der Weimarer Zeit waren solche Mehrheiten im Reichstag selten zu erlangen.

⁷⁾ Auf die Einspruchsfrist — 2 Wochen plus 2 Wochen für die Begründung nach der Schlußabstimmung im Reichstag (Art. 74 Abs. 2 WV) — konnte auch verzichtet werden. Der Reichsrat hat sogar in einigen Fällen auf den Einspruch verzichtet, bevor der Reichstag einen Beschluß faßte.

⁸⁾ Art. 77 Abs. 3 GG.

tag als auch im Reichsrat (Art. 76 WV). Wurde im Reichsrat diese qualifizierte Mehrheit nicht erreicht, so genügte mehr als ein Drittel der Stimmen des Reichsrats für einen Einspruch. Das ergab sich aus dem Umkehrschluß der Bestimmung, daß die Verfassung für verfassungsändernde Beschlüsse des Reichsrats eine Zweidrittelmehrheit vorsah¹⁾. Da der Reichsrat seine Zustimmung zu Gesetzen und zu einer Verfassungsänderung dadurch gab, daß er keinen Einspruch erhob — also schwieg —, war für seine Entscheidung, durch Schweigen der Verfassungsänderung zuzustimmen, eine Zweidrittelmehrheit notwendig. Sprach sich daher mehr als ein Drittel des Reichsrats für einen Einspruch aus, so fehlte es an der erforderlichen Zweidrittelmehrheit für die Verfassungsänderung.

Bei nochmaliger Beschlußfassung des Reichstags auf diesen Einspruch hin bedurfte dieser erneut einer Zweidrittelmehrheit. Der Reichsrat konnte in diesem Falle jedoch ein verfassungsänderndes Gesetz verhindern, wenn er den Volksentscheid verlangte (Art. 76 Abs. 2 WV). Dabei hatte der Reichspräsident kein Wahlrecht wie bei der einfachen Gesetzgebung. Das Recht des Reichsrats auf Volksentscheid gab es nur im Falle von Verfassungsänderungen. Bei der gewöhnlichen Gesetzgebung hatte der Reichsrat ein solches Recht nicht.

Wie bei der einfachen Gesetzgebung komplizierte die Möglichkeit des Volksentscheids das Verfahren hinsichtlich der Verfassungsänderung. Die Bestimmung war jedoch als Erschwerung für etwaige Uneinigkeiten zwischen Reichstag und Reichsrat vorgesehen. Beide Häuser wurden durch sie gezwungen, sich lieber zu einigen, als es zum Kampf kommen zu lassen. Es lag nahe zu erwarten, daß der Reichstag auch nach Einspruch des Reichsrats zum zweiten Mal eine Zweidrittelmehrheit aufbringen würde, wenn er das verfassungsändernde Gesetz zum ersten Mal mit Zweidrittelmehrheit beschlossen hatte. Daher mußte das Gewicht des Reichsrats durch das Recht auf Volksentscheid verstärkt werden. Zu diesem Verlangen war ebenfalls mehr als ein Drittel der Stimmen des Reichsrats notwendig. Es kam jedoch in keinem einzigen Fall auf diese Weise zu einer Verfassungsänderung durch den Reichstag gegen den Willen des Reichsrats.^{2) 3)}

4. Die Zustimmung des Reichsrats zu Ausgabenerhöhungen

Ein Zustimmungserfordernis — wie im Grundgesetz von 1949 für gewisse Gesetze durch den Bundesrat — sah die Weimarer Verfas-

¹⁾ MacDonald, S. 31.

²⁾ Brecht, S. 30.

³⁾ Eine Veränderung der Rechtsstellung des Reichsrats konnte nach der WV gegen seinen Willen durchgeführt werden. Es bestand kein Zustimmungsrecht wie im Grundgesetz. Vergl. Pfeiffer, S. 39.

sung nicht vor. In Art. 85 WV, der die Reichshaushaltsgesetzgebung regelte, hieß es zwar im Abs. 4, daß der Reichstag ohne Zustimmung des Reichsrats keine Ausgaben erhöhen oder neu einsetzen könne, diese Bestimmung betraf jedoch nicht das Gesetz über den Reichshaushaltsplan als solches. Gegen ihn stand dem Reichsrat der Einspruch wie gegen jedes andere Gesetz zu.

Die Zustimmung zu gewissen Punkten des Haushaltsplanes konnte nicht wie beim Einspruch durch Kenntnisaufnahme — also Schweigen — des Reichsrats gegeben werden, sondern sie mußte ausdrücklich erfolgen. Es handelt sich somit um ein positives Zustimmungserfordernis für die Ausgabenerrhöhung. Trotzdem konnte ebenso wie beim Einspruchsverfahren (Art. 74 WV) auch hier gemäß Art. 85 Abs. 5 WV durch den Reichstag die fehlende Zustimmung des Reichsrats ersetzt werden.

Im Falle einer Verweigerung der Zustimmung durch den Reichsrat zu bestimmten Ausgabenerrhöhungen wurde der restliche Haushaltsplan Gesetz.

Der Unterschied zwischen verweigerter Zustimmung gemäß Art. 85 Abs. 4 WV und dem Einspruch gemäß Art. 74 WV war nur ein formeller. Die Stellung des Reichsrats wurde dadurch jedenfalls nicht gestärkt. Das beweist die Tatsache, daß von sieben Fällen vier gegen den Reichsrat durch eine Zweidrittelmehrheit im Reichstag entschieden wurden. In einem Fall stimmte der Reichsrat nachträglich zu, und nur in zwei Fällen hatte er Erfolg.¹⁾

5. Die Mitwirkung des Reichsrats bei Verordnungen der Reichsregierung

Zum Erlaß von Verordnungen war der Reichsrat grundsätzlich nicht befugt. Das Verordnungsrecht, das der Bundesrat des Kaiserreichs und teilweise auch noch der Staatenausschuß besessen hatte, ging nach der Übergangsbestimmung der Weimarer Verfassung auf die Reichsregierung über.²⁾ Ohne Zustimmung des Reichsrats konnte jedoch die Reichsregierung diese Verordnungen nicht erlassen.

Neben diesem noch aus früherer Zeit stammenden Zustimmungserfordernis konnte ein solches Zustimmungserfordernis auch in jedem Gesetz festgesetzt werden, das die Regierung zu Verordnungen ermächtigte. Solche Gesetze bestimmten auch in der Regel, besonders in den Fällen, in denen das ermächtigende Gesetz Landeskompetenzen be-

¹⁾ Poetzsch I, S. 221; Poetzsch-Heffter II, S. 129; von Imhoff, S. 42/43.

²⁾ Art. 179 Abs. 2 WV.

rührte, daß Rechtsverordnungen nur mit Zustimmung des Reichsrats erlassen werden konnten.³⁾ Nach dem Finanzausgleichsgesetz und dem Umsatzsteuergesetz wurde sogar der Reichsrat selbst zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt.⁴⁾ Gegen Ende der Weimarer Republik wurde er jedoch nicht mehr zum Erlaß von neuen Verordnungen ermächtigt.

6. Die sogenannte „vereinfachte Gesetzgebung“ der Reichsregierung während der Weimarer Zeit

Im Anfang der Weimarer Zeit brauchte die Reichsregierung infolge der innen- und außenpolitischen Wirren und der schwierigen wirtschaftlichen Lage ein Instrument, um mit Gesetzen und Verordnungen möglichst schnell und durchgreifend notwendige wirtschaftliche Maßnahmen in Kraft setzen zu können (der Weg über Notverordnungen des Reichspräsidenten nach Art. 48 WV wurde erst später durch die Regierungen ausgenützt, die keine parlamentarische Unterstützung fanden). Daher wurden befristete Ermächtigungsgesetze erlassen, die es der Regierung erlaubten, auf bestimmten Gebieten Recht zu setzen. Danach konnte die Reichsregierung Maßnahmen treffen, die sie für erforderlich und dringend erachtete.

Eine Mitwirkung des Reichsrats war hierbei in mehreren Stufen vorgesehen:

- a) Zunächst mußte der Reichsrat entscheiden, ob Einspruch gegen das Ermächtigungsgesetz erhoben werden sollte.
- b) Kam das Gesetz zustande, so konnte es für den Reichsrat folgende Möglichkeiten vorsehen, beim Erlaß der Verordnungen mitzuwirken:
 1. Der Reichsrat mußte zum Erlaß der Verordnungen seine Zustimmung geben. Das war nach dem Ermächtigungsgesetz v. 17. Apr. 1919 bei 78 Verordnungen, nach dem Gesetz vom 3. Aug. 1919 bei 10 Verordnungen und nach dem Gesetz vom 24. Februar 1923 bei 15 Verordnungen der Fall. Insgesamt konnte die Reichsregierung 103 Verordnungen nur mit Zustimmung des Reichsrats erlassen.
 2. Falls nach dem Ermächtigungsgesetz eine Zustimmung des Reichsrats zum Erlaß der Verordnungen nicht erforderlich war, mußte die Reichsregierung die Verordnungen dem Reichsrat zumindest zur Kenntnis bringen. So nach dem Gesetz v. 13. Okt. 1923: 36 Verordnungen und nach dem Gesetz v. 6. Feb. 1921: 4 Verordnungen.

³⁾ Infolge der unklaren Fassung des Art. 77 WV, so Poetzsch I, S. 200.

⁴⁾ Bilfinger deutet Verfassungswidrigkeit an (HdBdStR I, S. 560).

3. Der Reichsrat konnte nach Kenntnisaufnahme die Aufhebung von Verordnungen verlangen. Dies hätte er bei den 68 Verordnungen auf Grund des Ermächtigungsgesetzes v. 8. Dez. 1923 tun können.

Diese Rechte durchzusetzen, war die Aufgabe des Reichsrats schon während seiner Mitwirkung beim Erlass des Gesetzes. Das gelang ihm, wie oben gezeigt, in zahlreichen Fällen mit Hilfe des Reichstags. Während der Reichstag als ganzer wegen seiner Schwerfälligkeit aus der vereinfachten Gesetzgebung ausgeschlossen wurde und sich seine Mitarbeit auf die Tätigkeit seiner Ausschüsse beschränkte, blieb der Reichsrat als ganzer beteiligt. In einigen Fällen war er der einzige Kontrolleur der Regierung, nämlich dann, wenn der Reichstag im Vertrauen auf den Reichsrat das Ordnungsrecht der Regierung an die Zustimmung des Reichsrats gebunden hatte.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der „vereinfachten Gesetzgebung“ und dem Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. 48 WV war die zeitliche Begrenzung des Ordnungsrechts der Reichsregierung. Der Reichsrat konnte die Dauer einer Ermächtigung durch seine Mitwirkung beim Erlass des Ermächtigungsgesetzes beeinflussen. Auf die zeitliche Beschränkung einer Notverordnung nach Art. 48 WV hatte der Reichsrat keinen Einfluß.

IV. Die Teilnahme des Reichsrats an der Verwaltung des Reichs

1. Die Zustimmung des Reichsrats zu Verwaltungsvorschriften

Zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die die Reichsregierung zur Ausführung von Gesetzen erließ, benötigte sie gemäß Art. 77 WV die Zustimmung des Reichsrats, wenn die Ausführung Sache der Landesverwaltungen war.

Diese wichtige Bestimmung gab den Ländern ein Einflußrecht auf ihrem ureigensten Gebiet. Der Reichsrat wurde dadurch zum Koordinator von Reichs- und Landesverwaltungsangelegenheiten, soweit diese durch die Verwaltungsvorschriften berührt wurden. Da viele Aufgaben in den Bereich der Landesverwaltungen fielen, war diese Bestimmung bedeutsam.¹⁾ Die Reichsregierung konnte sich über den Reichsrat auf die Erfahrungen der Beamtenschaft stützen.²⁾ Die Zustimmung des Reichsrats zu den Ausführungsvorschriften war somit für die Reichsregierung eine gewisse Garantie für die technisch ordnungsmäßige Durchführung dieser Vorschriften. Andererseits konnten sich die Länder über den Reichsrat schon rechtzeitig über die geplanten Verwaltungsmaßnahmen der Reichsregierung informieren.

Das Zustimmungserfordernis zu Verwaltungsvorschriften bestärkte den föderativen Aufbau des Reichs. Die Verfassung verhinderte dadurch, daß die Länder zu bloßen Befehlsempfängern wurden und die Reichsregierung beliebige Verwaltungsvorschriften erlassen konnte. Art. 77 WV beschränkte das Zustimmungsrecht auf die Bestimmungen, die die Landesverwaltung betrafen. Darüber hinaus hat sich der Einfluß des Reichsrats durch die Staatspraxis dahin erweitert, daß bei zahlreichen Reichsgesetzen die Mitwirkung des Reichsrats beim Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften auch dann erfolgte, wenn die Ausführung durch reichseigene Behörden vorgesehen war.³⁾

So war es ein Zeichen steigender Bedeutung des Reichsrats, daß nach § 463 der Reichsabgabenordnung der Reichsminister der Finanzen nur mit Zustimmung des Reichsrats Ausführungsbestimmungen zur RAO erlassen konnte. Seit Einführung der reichseigenen Verwaltung wäre

¹⁾ Die Zustimmung war nicht erforderlich bei:

- a) Verwaltung der äußeren Angelegenheiten;
- b) Militärverwaltung;
- c) Zollwesen und Verbrauchssteuern;
- d) Reichsabgabenverwaltung;
- e) zum größten Teil bei Post-, Telegraphie- und Wasserstraßenverwaltung; (Vergl. Finger, S. 306).

²⁾ Vergl. unten S. 104.

³⁾ Vergl. Apelt, S. 222.

gemäß Art. 77 WV der Reichsminister der Finanzen allein zur Ausführung der Steuergesetze zuständig gewesen.⁴⁾ Durch die über Art. 77 WV hinausgehende Regelung des § 463 RAO erhielt der Reichsrat erweiterte Befugnisse. Seine Stellung wurde dadurch gestärkt.

In diesem Zusammenhang sind die sonstigen Befugnisse zu erwähnen, die der Reichsrat nach der Reichsabgabenordnung neben der Zustimmung zu Ausführungsvorschriften besaß. Sie zeigen, wie vielfältig die Mitwirkung des Reichsrats an der Reichsverwaltung war: Nach § 7 a RAO war seine Zustimmung zu Regelungen über Verbrauchssteuern in Zollaus- und Zollanschlüssen erforderlich. Gemäß § 108 RAO waren in bestimmten Fällen Befreiungen oder Ermäßigungen von Steuern durch den Reichsfinanzminister nur mit Zustimmung des Reichsrats möglich. Gemäß § 142 Abs. 2 RAO setzte der Reichsrat die vom Börsenrat ermittelten und vom Reichsfinanzminister vorläufig festgestellten Steuermärkte der zum Börsenhandel zugelassenen Wertpapiere endgültig fest. Gemäß § 315 RAO regelte der Reichsfinanzminister die Höhe der Kosten für Mahnung und Zwangsvollstreckung mit Zustimmung des Reichsrats. Nach § 452 RAO konnte der Reichsfinanzminister ältere Steuergesetze der RAO anpassen und in neuer Fassung veröffentlichen. Die neue Fassung bedurfte der Zustimmung des Reichsrats und eines Reichstagsausschusses.

Das Beispiel der Reichsabgabenordnung zeigt, daß der Reichsrat nicht nur auf die Mitwirkung beim Erlass von Verwaltungsvorschriften beschränkt war, sondern daß er auch am Vollzug dieser Vorschriften beteiligt war.

Für einige Verwaltungsverordnungen, die die Reichsbehörden bestrafen, sah die Weimarer Verfassung die Zustimmung des Reichsrats vor. So war seine Zustimmung bei Verordnungen über den Bau, den Betrieb und den Verkehr von Eisenbahnen erforderlich. Das gleiche galt für die Übertragung des Ordnungsrechts auf diesen Gebieten auf den zuständigen Fachminister und für die Einsetzung von Beiräten in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Wasserstraßen.⁵⁾

2. Die Teilnahme des Reichsrats an Verwaltungshandlungen

Hatte die Weimarer Verfassung das Ordnungsrecht des Bundesrats auf die Reichsregierung übertragen (Art. 179 Abs. 2 WV), so beließ sie doch die sonstigen Befugnisse, nach denen der Bundesrat des Kaiserreichs Verwaltungsbeschlüsse fassen und Ernennungen aus-

⁴⁾ Vergl. Enno Becker, Anm. zu § 463 RAO.

⁵⁾ Art. 91 Satz 1 und 2, Art. 93 und 98 WV.

sprechen konnte, dem Reichsrat. Dadurch ergab sich eine vielfältige Mitwirkung des Reichsrats an Verwaltungshandlungen der Reichsregierung, je nach den Vorschriften der Gesetze, aus denen die Befugnisse des Bundesrats und später des Reichsrats resultierten. So übernahm der Reichsrat die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrats in folgenden Gesetzen:

<u>gesetzliche Grundlage</u>	<u>Art der Verwaltungshandlung</u>
§ 2 Ges. ü. Auswanderungswesen v. 9. Juni 1897	Erlaubnis zur Beförderung von Auswanderern.
§ 57 Ges. betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 20. Mai 1898	Verleihung des Rechts zur Bestellung eines Revisors an Verbände von Genossenschaften, wenn der Bereich des Verbandes sich über mehrere Länder erstreckt.
§ 1 HypothekenbankG. vom 13. Juli 1899	Genehmigung der Satzungen von Hypothekenbanken.
Art. 10 EGBGB	Anerkennung der Rechtsfähigkeit ausländischer Vereine.
Art. 31 EGBGB	Zustimmung zum Vergeltungsrecht gegen das Ausland und Ausländer.
§ 23 BGB	Verleihung der Rechtsfähigkeit an einen Verein, der seinen Sitz in keinem Bundesstaate hat.
§ 33 BGB	Genehmigung zur Satzungsänderung eines Vereins, dessen Rechtsfähigkeit durch den Bundesrat verliehen worden ist.
§ 44 BGB	Entziehung der Rechtsfähigkeit eines Vereins, dem die Rechtsfähigkeit vom Bundesrat verliehen worden ist.
§ 80 BGB	Genehmigung des Sitzes einer Stiftung, die ihren Sitz in keinem Bundesstaat haben soll.
§ 1807 Abs. 1 Zif. 4 BGB	Zustimmung zur Eignungserklärung von Wertpapieren als mündelsicher.
§ 4 Zolltarif G v. 25. Dez. 1902	Entscheidung über die Abfertigung von Waren an bestimmten Zollstellen.
§ 5 Zolltarif G	Entscheidung über Zollbeschränkungen für einzelne Warengattungen.
§ 11 Zolltarif G	Bestimmung der Orte, an welchen gemischte Transitlager errichtet werden können.
§ 5 VeredelungsVO vom 5. April 1906	Erklärung über die Voraussetzungen für die Zulassung der Veredelungsverordnung.
§ 39 ReichsbeamtenG vom 18. Mai 1907	Bewilligung der Pension eines Beamten vor Vollendung des 10. Dienstjahres bei Dienstunfähigkeit.
§ 52 Zif. 1 - 4 ReichsbeamtenG	Berechnung der Dienstzeit eines Beamten.
§ 66 Abs. 1 ReichsbeamtenG	Entscheidung über die Versetzung in den Ruhestand von Beamten, die ihre Bestallung vom Kaiser erhalten haben.

§ 68 Abs. 2 ReichbeamtenG	Pensionsbewilligung vor Erreichen des Pensionsalters.
§ 12 Abs. 2 ScheckG vom 11. März 1908	Bestimmung von Scheckabrechnungsstellen im Sinne des Scheckgesetzes.
§ 4 Abs. 1 BiersteuerG vom 26. Juli 1918	Zuweisung der Jahresgesamtmenge an Brauereien.
§ 4 Abs. 3 BiersteuerG	Übertragung einer zugewiesenen Jahresmenge eines Brauereibetriebes an eine andere Brauerei.

Diese Befugnisse anfangs der Weimarer Zeit wurden durch entsprechende Gesetze erweitert. In diesen Gesetzen wurde eine Beteiligung des Reichsrats an der Verwaltung des Reichs in bestimmten Fragen vorgesehen:

§ 142 Abs. 2 Reichsabgabenordnung v. 13. Dez. 1919	Festsetzung von Steuerskursen der an der Börse gehandelten Wertpapiere.
§ 3 Abs. 2 Besoldungssperre vom 21. Dezember 1920	Verlängerung von Fristen nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes.
§ 6 BranntweinmonopolG vom 8. April 1922	Prüfung des Geschäftsberichts der Monopolverwaltung.
§ 9 Abs. 2 BranntweinmonopolG	Vorlage des Berichts über die Bilanz und den Geschäftsbetrieb der Verwertungsstelle an den Reichsrat.
§ 18 BranntweinmonopolG	Zustimmung zur Kostenvergütung für die Verwaltung des Branntweinmonopols.
§ 117 BranntweinmonopolG	Genehmigung der Benutzung der Einrichtungen zur Herstellung von Backhefe.
§ 177 BranntweinmonopolG	Zulassung von Ausnahmen des Gesetzes.
§ 1 Ges. über die Änderung des Gebiets der Zollanschlüsse an Seehäfen	Zustimmung zur Änderung des Gebiets von Zollanschlüssen in Seehäfen.

Die Erweiterung der Verwaltungskompetenzen des Reichsrats durch die Reichsgesetze ließ jedoch im Laufe der Weimarer Zeit nach.¹⁾ Da wegen der Passivität des Reichstags nur noch wenige Gesetze beschlossen wurden, konnte eine Teilnahme des Reichsrats an der Verwaltung des Reichs nur durch Verordnungen des Reichspräsidenten vorgesehen werden. So erlangte der Reichsrat durch Präsidialverordnungen folgende Befugnisse:

§ 2 Abs. 3 der VO über Luftverkehr v. 19. Juli 1930	Zustimmung zur Bestimmung einer Überwachungsstelle für Luftverkehrssicherheit.
6. Abschnitt § 20 der VO zur Behebung wirtschaftlicher, finanzieller und sozialer Notstände vom 26. Juli 1930	Gewährung von Sonderzuschlägen an Reichsbeamte, Wartegeldempfänger, Ruhegeldempfänger und Hinterbliebene.

¹⁾ Vergl. Poetzsch-Heffter, III, S. 182.

8. Teil, Kap. V. Zweiter Zustimmung zum Zusammenschluß von Abschnitt § 7 der VO zur Zuckerfabriken und kartoffelverarbeitenden Betrieben. Sicherung von Wirtschaft und Finanzen v. 1. Dezember 1930

§ 5 Abs. 2 der VO über den Zustimmung zur Änderung der Satzung der Zusammenschluß der Zuckerindustrievereinigung der Zuckerfabriken. v. 27. März 1931

Die Aufzählung der einzelnen Verwaltungsbefugnisse läßt die Verschiedenheit der Verwaltungstätigkeit des Reichsrats erkennen. Sie machte neben der Beteiligung des Reichsrats an Ausführungsbestimmungen der Reichsregierung gemäß Art. 77 WV einen großen Teil der Arbeit des Reichsrats aus. Eine weitere mittelbare Beteiligung des Reichsrats an der Verwaltung des Reichs lag in seinen Befugnissen, Mitglieder bestimmter Organe zu wählen oder deren Ernennung zuzustimmen.

So entsandte der Reichsrat nach den Vorschriften der entsprechenden Gesetze²⁾ aus seiner Mitte Mitglieder in den Monopolbeirat, in den Beirat für die Reichselektrizitätswirtschaft, in den Reichsschuldenaus-schuß, in das Reichsversicherungsamt und in das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung.

Nach anderen Gesetzesvorschriften³⁾ wählte er Personen, die nicht dem Reichsrat angehörten, in verschiedene Körperschaften. So wählte er Mitglieder des Reichsgesundheitsrats, des Reichsaufsichtsamts für Privatversicherung (nichtständige Mitglieder), des Beirats für Arbeiterstatistik, des Börsenausschusses, der Berufskammer in Börsen-ehrengerichtssachen, der Berufskommission für das Ordnungsverfahren wegen verbotenen Börsenterminhandels, des Reichskalirats, der Zentralstelle für die Neugliederung des Reichs, des vorläufigen Reichs-wirtschaftsrats, des Staatsgerichtshofs und des Reichsausschusses für Zellhorn.

²⁾ Als Nachfolger des Bundesrats gemäß § 87 Reichsversicherungsordnung v. 19. 7. 1911; nach neuerer Gesetzgebung gemäß § 11 Branntweinmonopolg. v. 8. 4. 1922; § 20 Ges. betreffend die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft v. 31. 12. 1919; § 31 Abs. 2 ReichsschuldenO v. 13. 2. 1924; VO des RPräs über das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung v. 27. Sept. 1931 § 5.

³⁾ Gesetzliche Grundlagen in: § 43 Ges. betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten v. 30. 6. 1900; § 70 Abs. 2 Ges. über private Versicherungsunternehmen v. 12. 5. 1901; § 3 Abs. 1 der Bestimmung v. 30. 4. 1902 betreffend den Beirat für Arbeiterstatistik; §§ 3 Abs. 2, 17 Abs. 2 und 74 BörsenG v. 27. 5. 1908; Art. 2 Abs. 2 Ges. über die Regelung der Kaliwirtschaft vom 24. 4. 1919; Art. 2 IX der VO über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat v. 4. 5. 1920; §§ 3, 18 Zif. 2. Ges. über den Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs v. 9. 7. 1921; § 19 VO über Zellhorn v. 20. 10. 1930. Außerdem nach Reichsratsbeschuß v. 12. 8. 1920 (RR Niederschriften v. 12. 8. 1920 § 785) sieben Mitglieder und Stellvertreter der Zentralstelle für die Neugliederung des Reichs (vergl. Poetzsch I, 202).

Darüber hinaus besaß der Reichsrat Vorschlags- und Zustimmungsrechte für die Ernennung von Beamten sowie für die Bestellung von Mitgliedern von Beiräten verschiedener Körperschaften ⁴⁾. Der Reichsrat schlug vor: die Präsidenten des Patentamts, des Reichsaufsichtsamts für Privatversicherung, des Disziplinarhofs und der Disziplinarkammern, des Bundesamts für das Heimatwesen, des Reichsversicherungsamts, des Reichsgerichts, daneben andere Mitglieder dieser Organe und Mitglieder des Verwaltungsrats der Reichspost, außerdem die Senatspräsidenten und Räte des Reichsgerichts, den Oberreichsanwalt und die Reichsanwälte. Zu Ernennungen neuer Mitglieder des Rechnungshofes besaß der Reichsrat ein Zustimmungsrecht.

Die Beteiligung des Reichsrats an der Verwaltung des Reichs, wie sie in den einzelnen Gesetzen vorgesehen war, ging über eine bloße Vertretung der Länder bei der Reichsverwaltung, die die Verfassung im Art. 60 WV vorsah, weit hinaus. Danach hätte sich der Reichsrat, neben seinem Zustimmungsrecht zu Verwaltungsverordnungen gemäß Art. 77 WV, auf Entschließungen beschränken müssen, welche bestimmte Maßnahmen der Reichsregierung zum Gegenstand gehabt hätten. Der Reichsrat hatte jedoch in insgesamt 38 Fällen neuerer Weimarer Gesetzgebung mehr Befugnisse, als er nach der Reichsverfassung beanspruchen konnte. Hier schuf die einfache Gesetzgebung einen Ausgleich für die Aushöhlung der Verwaltungsbefugnisse der Länder durch die Reichsregierung, welche in zunehmendem Maße die reichseigene Verwaltung vergrößert und dadurch die traditionellen Aufgaben der Landesverwaltungen verringert hatte. Die hohen Landesbeamten, die im Reichsrat saßen, gewannen hierdurch zum Teil den verlorengegangenen Einfluß für die Landesverwaltungen zurück.

⁴⁾ Grundlagen dieser Vorschlagsrechte waren folgende Gesetzesvorschriften: § 13 Abs. 2 PatentG v. 7. 4. 1891; §§ 70, Abs. 2, 72 Abs. 1 Ges. über die privaten Versicherungsanstalten v. 12. 5. 1901; § 93 Reichsbeamtengesetz v. 18. 5. 1907; § 42 Ges. über Unterstützungswohnsitz v. 30. 5. 1908; § 86 Reichsversicherungsordnung v. 19. 7. 1911; § 3 ReichspostfinanzG v. 18. 3. 1924; §§ 125 Abs. 1, 149 Abs. 1 GerichtsverfassungG v. 22. 3. 1924; § 119 ReichshaushaltsO v. 31. 12. 1922 (Vergl. Beispiele bei Poetzsch I, S. 202).

V. Die richterliche Tätigkeit des Reichsrats

Neben der von der Weimarer Verfassung vorgesehenen Mitwirkung des Reichsrats bei Gesetzgebung und Verwaltung kam es auch in einigen wenigen Fällen zu einer rechtsstreitentscheidenden Tätigkeit des Reichsrats aufgrund einfacher Gesetzgebung.¹⁾ Die Verfassungsmäßigkeit dieser Tätigkeit wurde jedoch bezweifelt.²⁾ Diese richterlichen Kompetenzen paßten nicht in das Bild eines in die Gesetzgebung eingeschalteten föderativen Organs. Die hier gegebenen Überschneidungen zwischen gesetzgebender und richterlicher Gewalt sind im Verhältnis zur sonstigen Tätigkeit des Reichsrats so unwesentlich, daß auf ihre Darstellung verzichtet werden kann.

VI. Das Verhältnis des Reichsrats zu den anderen Reichsorganen

1. Das Verhältnis des Reichsrats zur Reichsregierung

Die Weimarer Verfassung bestimmte, daß die Reichsregierung den Reichsrat über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem laufenden zu halten habe.¹⁾ Außerdem sollten die Ausschüsse des Reichsrats zu Beratungen wichtiger Gegenstände bei den Reichsministerien hinzugezogen werden. Während letztere Bestimmung keine Bedeutung erlangte, hielt sich die Reichsregierung im großen und ganzen an die Pflicht, den Reichsrat zu informieren. Da die Reichsregierung ständig im Reichsrat vertreten war — gemäß Art. 65 Satz 1 WV stand der Vorsitz im Reichsrat einem Mitglied der Reichsregierung zu —, konnten die Länder die Anwesenheit eines Regierungsvertreters dazu ausnützen, sich zu unterrichten. In der Tat war diese Möglichkeit für die Landesregierungen wichtiger als die Teilnahme am Gesetzesverfahren.

Der Reichsrat wurde so zu einer Quelle der Information der Länder über die Reichspolitik. In einer Zeit, in der die Reichsregierung oft mit Ermächtigungsgesetzen und mit Notverordnungen regierte, mußten viele Maßnahmen, besonders wirtschaftlicher und sozialer

¹⁾ So nach § 42 RBewertungsG.

²⁾ Bilfinger, HdBdStR I, S. 564.

¹⁾ Nach Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 647, handelt es sich dabei um eine Informationspflicht, der die Regierung von sich aus — ohne vorherige Anfrage des Reichsrats — nachkommen mußte.

Natur, schnell und durchgreifend getroffen werden. Durch den Reichsrat war es für die Länder möglich, sich schon im Vorbereitungsstadium auf diese Maßnahmen einzurichten. Die Informationspflicht, die die Reichsregierung hatte, beschränkte sich somit nicht nur auf Regierungserklärungen der neuen Kanzler bei Amtsantritt, sondern richtete sich hauptsächlich auf die Koordination der Verwaltung zwischen Reich und Ländern.

a) Der Vorsitz im Reichsrat.

Wie bereits gesagt, führte ein Mitglied der Reichsregierung den Vorsitz im Reichsrat. Aber ebenso wie sich die Minister der Länder durch Bevollmächtigte vertreten ließen, kam es wiederholt vor, daß ein Staatssekretär für einen Reichsminister den Vorsitz übernahm. In den Niederschriften findet man sehr oft den Passus: „Den Vorsitz führt wegen Verhinderung der Reichsminister ausnahmsweise der Staatssekretär (X).“ Dieses „ausnahmsweise“ wurde zu einer ständigen Redewendung, und man konnte die Vertretung als übliche Einrichtung ansehen.²⁾

Die Bestimmung, daß die Reichsregierung Vorsitz und Geschäftsführung im Reichsrat innehatte, lehnte sich an eine entsprechende Regelung der Reichsverfassung von 1871 an. Für die Weimarer Verfassung war diese Lösung jedoch nicht glücklich. Ebenso wie der Reichsrat die Autonomie besaß, sich eine Geschäftsordnung zu geben, hätte er eigentlich auch den Vorsitzenden selbst bestimmen müssen.

Die oben geschilderten Vorteile der Anwesenheit der Reichsregierung im Reichsrat hätten sich auch durch das Recht des Reichsrats, die Anwesenheit von Ministern nach Art. 65 Satz 2 WV zu verlangen, erreichen lassen. Für die Bezeichnung des Reichsrats als Anhängsel der Reichsregierung³⁾ hat sicher u. a. auch die Bestimmung über den Vorsitz im Reichsrat beigetragen. — Bekanntlich wurde im Grundgesetz eine andere Regelung getroffen; hier hat der Bundesrat seinen Präsidenten selbst zu wählen.

Da es keinen Reichsratspräsidenten gab, mußte sich der Reichsrat auf eines seiner Mitglieder als Sprecher einigen, wenn es um eine mit der Reichsregierung zu verhandelnde Sache ging. Es wäre widersinnig gewesen, wenn etwa der Reichskanzler als Vorsitzender und im Na-

²⁾ In fünf Jahren führten in 241 Vollsitzungen des Reichsrats 103mal ein Reichsminister und 149mal ein Staatssekretär den Vorsitz. In einigen Fällen erschienen die Reichsminister nur kurz und überließen dann dem Staatssekretär den Vorsitz (RR-Niederschriften 1925—1929).

³⁾ Ähnlich drückte sich das Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrats und der Länder im Tätigkeitsbericht der Bundesregierung 1957, S. 451, aus. Mit der Führung des Vorsizes durch die Reichsregierung sei eine Verklammerung mit der Reichsleitung verwirklicht gewesen.

men des Reichsrats gegen sich selbst hätte sprechen müssen.⁴⁾ So war es zumeist ein Vertreter Preußens, der z. B. eine neue Reichsregierung begrüßte. Jedenfalls hätte durch einen eigenen Präsidenten der Reichsrat bei Auseinandersetzungen mit der Reichsregierung seine Sache schon nach außen hin viel wirkungsvoller vertreten können.

Das Mitglied der Reichsregierung nahm zwar als Vorsitzender an den Sitzungen teil, hatte jedoch kein Stimmrecht. Diese Stimmrechtslosigkeit von Angehörigen der Reichsregierung in einem föderativen Organ ist selbstverständlich. In einem solchen Organ soll den Ländern Gelegenheit gegeben werden, ihren Einfluß auf die Bildung des Reichswillens auszuüben. Eine Beteiligung der Reichsregierung würde diesem Grundsatz widersprochen haben. Der preußische Bevollmächtigte im Reichsrat, Brecht, schlug zwar auf der Länderkonferenz ein Stimmrecht für die Reichsregierung vor, dieser Vorschlag erging jedoch im Zusammenhang mit einer Regelung des Problems Preußen.⁵⁾

Der Vorsitz, der von der Reichsregierung eingenommen wurde, hatte somit nur die Bedeutung einer Geschäftsführungstätigkeit. Nach außen hin wirkte aber die Verfassungsbestimmung über den Vorsitz im Reichsrat so, als sei der Reichsrat von der Reichsregierung abhängig.

b) Der Reichsrat als Ratgeber bei der Leitung des Reichs.

In die gleiche Richtung wie die Bestimmung über den Vorsitz im Reichsrat zielte Art. 67 Satz 2 WV, der die Einschaltung von Ausschüssen des Reichsrats bei Beratungen innerhalb der Reichsministerien vorsah. Der Erfahrungsschatz der Länder sollte der Regierung nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch bei den Regierungsgeschäften zur Verfügung stehen entsprechend den Reichsräten im Preuß'schen Entwurf.

Diese Aufgaben des Beratens wurden durch den Reichsrat nicht erfüllt. Zwar war der Reichsrat als ganzer infolge seiner Zusammensetzung in der letzten Zeit auch „Ratgeber“ der Reichsregierung, jedoch nur mittelbar durch seine Tätigkeit als Reichsorgan und nicht durch die Teilnahme an der Arbeit in den Reichsministerien selbst.

Hierin zeigte sich gleichzeitig die Entwicklung, die das föderative Organ im deutschen Verfassungsrecht durchmachte. Trotz seiner eigenen großen Verwaltungstätigkeit entfernte sich der Reichsrat immer mehr von den eigentlichen Regierungsgeschäften. Von der politischen Leitung des Reichs ausgeschlossen, konzentrierte er sich auf seine eigentliche Aufgabe, die Beteiligung an der staatlichen Willensbildung bei

⁴⁾ So z. B. von Papen bei der Einsetzung von Kommissaren in Preußen.

⁵⁾ Bund zur Erneuerung des Reichs, S. 158.

der Gesetzgebung⁶⁾). Ebenso wie man nicht erwarten kann, daß ein Parlament wie der Reichstag innerhalb der Ministerien an Beratungen teilnimmt und sich somit an der Regierung des Staates beteiligt, kann man eine solche Mitwirkung auch nicht von einem föderativen Organ verlangen.

c) Kompetenzkonkurrenz zwischen Reichsregierung und Reichsrat.

Die von der Verfassung vorgesehene, aber kaum durchgeführte Hinzuziehung von Ausschüssen war nur für Beratungszwecke vorgesehen. Auf keinen Fall sollte dem Reichsrat eine Entscheidungsmöglichkeit in Regierungsangelegenheiten gegeben werden. War der Reichsrat auch nicht eine zweite Kammer wie ein Senat, so war doch seine Arbeit im wesentlichen auf die Legislative beschränkt. Die Überschneidungen lagen in der Verwaltungstätigkeit des Reichsrats. Durch die Befugnisse aus alten Gesetzen, mehr aber noch durch die neuere Gesetzgebung, hatte der Reichsrat teilweise den Charakter einer Verwaltungsbehörde.

Die Verfassung hatte für den Reichsrat hauptsächlich zwei Tätigkeiten vorgesehen: die Beteiligung an der Gesetzgebung und die Beratung der Reichsregierung. Die Beteiligung des Reichsrats an der Gesetzgebung stand jedoch im Vordergrund. Im Verhältnis zur Reichsregierung war er ein unabhängiges Organ, das seine eigenen Wege ging. In der späteren Weimarer Zeit war er allerdings für die Reichsregierung auch eine Stütze. Dieser Wesenszug beruhte aber nicht auf der in der Verfassung vorgesehenen ratgebenden Tätigkeit, sondern war eine Folge des Verhältnisses zwischen Reichsregierung und Reichstag. Der Reichsrat hatte damals verstärkt politische Aufgaben des Reichstags übernommen. Die hilfreiche Tätigkeit für die Regierung resultierte nur aus der Tatsache, daß der Reichsrat ein Gesetzgebungsorgan, nicht aber ein regierungsberatendes Organ war.

d) Der Reichsrat als Ratgeber bei der Vorarbeit der Gesetze durch die Reichsregierung.

Wurde auch der Reichsrat kaum zu Beratungen nach Art. 67 WV innerhalb der Fachministerien hinzugezogen und somit von der Führung der Reichsgeschäfte ausgeschlossen, so wurde die Gesetzestätigkeit der Reichsregierung durch seinen Rat doch positiv beeinflusst.⁷⁾ In der Zeit, in der der Reichstag nicht mehr arbeitsfähig war — Splittergruppen und Radikale erschwerten eine sachliche Auseinanderset-

⁶⁾ Nach Bilfinger, HdBDSr I, S. 546, beharrte die Weimarer Verfassung auch gegenüber dem bundesstaatlichen Organisationsgedanken auf der Gewaltentrennung, indem sie den Reichsrat bei der Leitung des Reichs grundsätzlich ausschloß.

⁷⁾ Bilfinger, HdBDSr I, S. 549.

zung über die Gesetzesvorlagen — war im Reichsrat die letzte Möglichkeit für eine Ausschaltung von Fehlern in den Gesetzesentwürfen gegeben.⁸⁾ Weniger die politische Stellung des Reichsrats, die im Verhältnis zum Reichstag gewachsen war, als seine Zusammensetzung aus Fachleuten ließen ihn zu einem einflußreichen Berater der Reichsregierung werden. Schon die berufliche Gemeinsamkeit, die Reichsminister und Landesvertreter miteinander verband, ergab zwischen ihnen ein hohes Maß von Kollegialität und verhinderte eine Frontstellung, wie sie zwischen Abgeordneten und Regierung oft vorliegt.

e) Der Reichsrat als Verbindungsglied zwischen Reichs- und Landesregierungen.

Die Weimarer Verfassung hatte den Reichsrat als Organ für die deutschen Länder vorgesehen, damit sie an Gesetzgebung und Verwaltung mitwirken konnten. Diese Einflußnahme von Ländern auf das Reich konnte aber auch umgekehrt werden. Die Reichsregierung ihrerseits versuchte, den Reichsrat als ein Mittel zu benutzen, durch das sie Einfluß auf die Landesregierungen nehmen konnte. Hierzu boten sich zunächst zwei Faktoren an, die in der Organisation des Reichsrats lagen: der Vorsitz in der Hand eines Mitglieds der Reichsregierung und die ständige Anwesenheit von Bevollmächtigten der Landesregierungen am Regierungssitz. Suchte die Reichsregierung aus irgendwelchen Gründen die Unterstützung der Landesregierungen, so brauchte sie nicht den umständlichen Weg zu beschreiten, in allen Landeshauptstädten gesondert zu verhandeln. Hierfür war vielmehr der Reichsrat das geeignete Forum. Da die Reichsregierung durch den Vorsitz eines ihrer Mitglieder im Reichsrat ständigen Kontakt mit dessen Mitgliedern hatte, konnte neben der Gesetzesarbeit Fühlung mit den Landesregierungen aufgenommen werden.⁹⁾ So wandte sich die Reichsregierung an den Reichsrat, wenn es in ihrem Interesse lag, daß alle Länder bestimmte Verwaltungshandlungen in der von der Reichsregierung gewünschten Art vornahmen. Da den Ländern gemäß der Verfassung die Ausführung vieler Gesetze oblag, war der Reichsrat für die Reichsregierung die geeignete Stelle, möglichst ohne Zeitverlust auf alle Länder einzuwirken. Das schloß nicht aus, daß die Reichsregierung aus politischen Gründen mit den Landesregierungen unter Umständen einzeln verhandelte oder mit mehreren Ministerpräsidenten außerhalb des Reichsrats zusammenkam. In diesen Fällen ging es jedoch vornehmlich um die Sicherung einer Mehrheit im

⁸⁾ So Jänecke, Mitglied des Reichsrats.

⁹⁾ z. B. RR Niederschriften v. 18. 1. 1923 § 40: „Die Reichsregierung würde dankbar sein, wenn die Länder darauf hinwirken würden . . .“ (Reichsinnenminister Oeser).

Reichsrat für bestimmte Regierungsvorlagen¹⁰⁾ und nicht um Forderungen an die Landesverwaltungen. Auf verwaltungstechnischem Gebiet war der Weg über die Fachleute im Reichsrat der einfachste und schnellste.

Das Verfahren, den Reichsrat als Kontaktorgan¹¹⁾ zwischen Reichsregierung und Landesregierungen zu benützen, ist lediglich als politische Übung zu bezeichnen, da die Reichsregierung verfassungsmäßig kein Recht besaß, über den Reichsrat die Handlungsweise der Länder zu beeinflussen. Ebenso existierte keine Pflicht für die Länder, sich nach Beschlüssen des Reichsrats zu richten. Der Reichsrat war nach der Verfassung nicht befugt, über bestimmte Handlungen der Landesregierungen zu beschließen. Er diente lediglich als Übermittlungsorgan für „Entschließungen“ der Reichsregierung. Hier hafteten dem Reichsratssystem noch die Züge einer Gesandtenkonferenz an. Nur Bevollmächtigte von Landesregierungen kamen als Kontaktpersonen für eine Einflußnahme des Reichs auf die Landesregierungen in Frage. Hätte es sich beim Reichsrat um einen Senat gehandelt, so wäre es für die Reichsregierung nicht sinnvoll gewesen, sich an unabhängige Senatoren anstatt an die Landesregierungen direkt zu wenden. Beim Reichsrat der Weimarer Verfassung war das zweckmäßig. Es handelt sich bei diesem Verfahren um eine Umkehrung der von der Verfassung vorgesehenen Einflußnahme der Länder auf das Reich.

2. Das Verhältnis des Reichsrats zum Reichstag

Das Verhältnis des Reichsrats zum Reichstag ergab sich hauptsächlich aus der Beteiligung der beiden Organe am Gesetzgebungsverfahren. Der Einspruch des Reichsrats gegen Gesetzesbeschlüsse war die von der Verfassung vorgesehene Möglichkeit des Reichsrats, den Reichstag zu hemmen. Der Einspruch richtete sich jedoch nur gegen Gesetzesbeschlüsse und nicht gegen sonstige Beschlüsse des Reichstags.¹⁾ Insbesondere bei den Beschlüssen, die mit der parlamentarischen Kon-

¹⁰⁾ z. B. das Zusammentreffen mit den süddeutschen Länderchefs 1930 vor den Reichsratssitzungen im Hinblick auf Finanzgesetze (vergl. Besson, S. 195).

¹¹⁾ Nach Smend, S. 244, lag hierin ein Hauptteil der integrierenden Zusammenarbeit zwischen Reich und Ländern, die von der Verfassung gewollt war.

¹⁾ Ein Einspruch gegen Staatsverträge war möglich, da die Zustimmung des Reichstags eine gesetzgeberische Tätigkeit war. Vergl. v. Imhoff, S. 22. Anders Schneider, S. 91, welcher eine solche Einspruchsmöglichkeit verneint (Fall des Art. 45 Abs. 3 WV). Jedoch bejaht Schneider ein Einspruchsrecht bei Kriegserklärung und Friedensschluß (Art. 45 Abs. 2 WV).

trolle der Regierung zusammenhängen, durfte eine Mitwirkung des Reichsrats nicht erfolgen, so bei dem Vertrauensentzug (Art. 54 WV) und bei der Präsidenten- und Regierungsanklage vor dem Staatsgerichtshof (Art. 59 WV). Da dem Reichsrat Wesenszüge eines Parlaments fehlten (die Einrichtung der Provinzialvertreter für Preußen war die Ausnahme), war er auch von typisch parlamentarischen Kompetenzen ausgeschlossen.

Die Abwicklung der Geschäfte zwischen Reichsrat und Reichstag oblag der Reichsregierung.²⁾ Die Länder selbst konnten Vertreter zu Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse entsenden (Art. 33 Abs. 2 Satz 2 WV). Ein solches Recht war aber für Reichsratsmitglieder nicht vorgesehen. Trotzdem gab es eine Reichsratsbank im Reichstag, auf der die Mitglieder des Reichsrats den Sitzungen des Reichsrats folgen konnten.³⁾ Regelmäßig waren Reichsratsmitglieder gleichzeitig Bevollmächtigte der Landesregierung für den Reichstag. Da es sich beim Reichsrat jedoch nicht um die zweite Kammer einer übergeordneten „Bundesversammlung“ handelte, fehlten die gemeinsamen Sitzungen von Reichstag und Reichsrat bei besonderen Anlässen. Übereinstimmende Entscheidungen kamen nur in getrennten Verhandlungen zustande.⁴⁾

Während die Reichsregierung es für zweckmäßig hielt, ihre Meinung mit den Meinungen der Landesregierungen abzustimmen, bestand innerhalb des Reichstags kein Interesse an einer solchen Koordination. Das Verhältnis Reichsrat/Reichstag beschränkte sich vielmehr auf das in der Verfassung vorgesehene Verfahren bei der Gesetzgebung. Hierbei mußten sich wegen der andersartigen Zusammensetzung der beiden Häuser zwangsläufig Meinungsverschiedenheiten ergeben. In solchen Fällen war für den Reichstag die Möglichkeit gegeben, den Reichsrat zu überstimmen.⁵⁾

Eine Einheitsfront im Reichstag, die sich gegen jeglichen Einfluß des Reichsrats richtete, gab es nicht. Es fand zwar einmal nach dem Ein-

²⁾ Das Fehlen einer offiziellen Vertretung des Reichsrats beim Reichstag wurde von Poetzsch kritisiert. Sie wäre wichtig gewesen, wenn der Reichsrat entgegen der Meinung der Reichsregierung der Ansicht war, daß ein Gesetz verfassungsändernden Charakter habe. Durch eine eigene Vertretung hätte der Reichsrat seinem Standpunkt größeren Nachdruck verleihen können, als wenn die Reichsregierung den Reichstag von der Auffassung des Reichsrats informierte. (Vergl. Poetzsch, I, S. 198).

³⁾ Der Reichstag kam hier dem Reichsrat in seiner Geschäftsordnung, §§ 96, 97, entgegen. Danach konnten die anwesenden Reichsratsmitglieder auch jederzeit das Wort ergreifen.

⁴⁾ Gemeinsame Sitzungen gibt es z. B. bei der schweizerischen Bundesversammlung im Fall der Wahl des Bundesrats (Art. 92 Satz 2 BV).

⁵⁾ Nur im Fall der Rechnungslegung des Reichsfinanzministers nach Art. 86 WV konnte der Reichsrat nicht überstimmt werden. Bei der Versagung der Entlastung des Reichsministers war er dem Reichstag völlig gleichberechtigt.

spruch des Reichsrats gegen einen Gesetzesbeschluß des Reichstags ein Verfahrensstreit zwischen den beiden Organen darüber statt, ob der Reichstag nach Einspruch des Reichsrats noch einmal die Gesetzesvorlage von vornherein in drei Lesungen beraten müsse. Der Reichstag wurde jedoch in diesem Fall durch die Reichsregierung an der Durchsetzung seines Willens dadurch gehindert, daß die Reichsregierung das entsprechende Gesetz nicht an den Reichspräsidenten weiterleitete.⁶⁾ Im übrigen hat sich eine solche Frontstellung in der Weimarer Zeit nicht ergeben. Das zeigt sich auch an dem verhältnismäßig großen Anteil der erfolgreichen Einsprüche des Reichsrats.

An eine etwaige Ausschaltung des Reichsrats durch den Reichstag wurde nie gedacht. Diese wäre ohnehin wegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Reichstag kaum durchzusetzen gewesen. Im Gegenteil trug der Reichstag dazu bei, daß sich die Kompetenzen des Reichsrats ausweiteten, indem er den Erlaß vieler Verordnungen an dessen Zustimmung knüpfte.⁷⁾

Von einem Gegensatz zwischen Reichstag und Reichsrat kann man also nicht sprechen. Das unitarische und das föderative Organ der Weimarer Republik standen sich nicht feindlich gegenüber, sondern sie ergänzten sich, soweit es ging. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mehrheiten dieser beiden Organe können nicht als Beweis für eine Frontstellung Reichstag—Reichsrat gewertet werden. Solche Meinungsverschiedenheiten beruhten lediglich auf der unterschiedlichen Zusammensetzung der beiden Häuser.

3. Das Verhältnis des Reichsrats zum Reichspräsidenten

a) Das Notverordnungsrecht nach Art. 48 WV

In der Weimarer Republik erhielt der noch heute umstrittene Art. 48 WV eine im Anfang nicht vorhergesehene Bedeutung. Da im Reichstag nur unter Schwierigkeiten Mehrheitsbeschlüsse zu erreichen waren, wurde vom Recht der Notverordnung durch den Reichspräsidenten vielfach Gebrauch gemacht.

Nach Art. 48 Abs. 3 WV mußte der Reichstag unverzüglich von den Maßnahmen des Reichspräsidenten in Kenntnis gesetzt werden. Er konnte verlangen, daß diese Maßnahmen außer Kraft gesetzt wurden. Ein solches Recht stand dem Reichsrat nicht zu. Da die Präsidialverordnung gerade wegen der mangelnden Fähigkeit des Reichstags,

⁶⁾ Poetzsch-Heffter II, S. 127;
v. Imhoff, S. 30.

⁷⁾ Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, S. 134.

Mehrheiten für notwendige Gesetze bilden zu können, erlassen wurde und auf diese Weise dessen Gesetzgebungstätigkeit durch den Reichspräsidenten ersetzt wurde, wäre hier eine Mitwirkung des Reichsrats von entscheidender Bedeutung gewesen. Dieser hatte nicht den Nachteil von wechselnden oder arbeitsunfähigen Mehrheiten. Insofern wäre eine zwingende Zusammenarbeit zwischen Reichspräsident und Reichsrat nützlich gewesen.

Partner im Verkehr mit dem Reichspräsidenten war die Reichsregierung. Es ergab sich die Frage, wie der Reichsrat über die Reichsregierung einen Einfluß auf die Notverordnungen erreichen konnte, um zu verhindern, daß mit der Selbstausschaltung des Reichstags aus dem Gesetzgebungsverfahren auch jede Einwirkungsmöglichkeit des föderativen Organs entfiel.

Der Reichsrat hatte nur die Möglichkeit, Entschließungen zu fassen oder Erwartungen auszusprechen, die an den Reichspräsidenten gerichtet waren. Es war somit kein verfassungsrechtlicher, sondern nur ein politischer Einfluß möglich.

Bei bevorstehenden Präsidialverordnungen nahm die Reichsregierung gelegentlich mit den Landesregierungen über den Reichsrat Fühlung, besonders dann, wenn Landesinteressen berührt wurden oder die Landesverwaltung mit der Ausführung der Notverordnung betraut werden mußte.¹⁾ Eine Berücksichtigung der Reichsrats- bzw. der Länderinteressen hing von der Zusammenarbeit zwischen Reichsrat und Reichsregierung im allgemeinen ab. Da hinter den Präsidialverordnungen gewöhnlich die Reichsregierung als treibende Kraft stand, war eine Berücksichtigung des Willens des Reichsrats möglich. Daß er aber kein Recht auf eine solche Berücksichtigung hatte, kam am deutlichsten bei den Notverordnungen betreffend die Wiederherstellung geordneter Regierungsverhältnisse in Preußen vom 20. Juli 1932 und 6. Februar 1933 (Absetzung der Regierung Braun) zum Ausdruck. Hier wurde durch Präsidialverordnungen tief in Landesangelegenheiten eingegriffen. Bei Differenzen zwischen Reichsrat und Reichspräsident blieb nur der Umweg über eine Klage beim Staatsgerichtshof durch die im Reichsrat vertretenen Länder, wenn der Reichsrat seinen Standpunkt durchsetzen wollte.

Mit der Verlagerung des Schwergewichts auf Notverordnungen nach Art. 48 WV²⁾ — die vereinfachte Gesetzgebung hätte die Ermächtigung durch den Reichstag vorausgesetzt, die schwer zu erhalten war — verringerte sich auch die Beteiligung des Reichsrats an der „außer-

¹⁾ Poetzsch-Heffter III, S. 137.

²⁾ 1932 sind nur noch zwei formelle Gesetze im Reichsgesetzblatt verkündet worden, (vergl. Heinrich Meisner, AOR 77, S. 260).

gewöhnlichen" Gesetzgebung der Regierung immer mehr. Die Regierung stützte sich in zunehmendem Maße auf den Reichspräsidenten, der Reichstag wurde dadurch entmachteter. Die Folge war, daß der Reichsrat ohne sein Verschulden ebenfalls entmachteter wurde.

b) Das präsidentiale Recht auf Volksentscheid nach Einspruch des Reichsrats

Wie oben bei der einfachen Gesetzgebung dargestellt, konnte der Reichspräsident im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reichstag und dem Reichsrat als letztes Mittel einen Volksentscheid anordnen. Da er von dieser Befugnis, die sich meist zu Ungunsten des Reichsrats ausgewirkt hätte — nämlich im Falle einer einfachen Mehrheit bei der zweiten Beschlußfassung im Reichstag —, nie Gebrauch machte, hat er dadurch in der Praxis das Einspruchsrecht des Reichsrats verstärkt.

VII. Der Einfluß verschiedener Kräfte auf den Reichsrat

1. Der Reichsrat und die Parteien

Im Reichsrat gab es keine parteipolitischen Auseinandersetzungen. Die Regierungsvertreter traten hauptsächlich in ihrer Eigenschaft als Bevollmächtigte auf. Die Zusammensetzung des Reichsrats spiegelte daher auch nicht die Zersplitterung des Volkes in Parteien wider.

Der Einfluß, den die Parteien auf den Reichsrat ausübten, entsprach nicht ihrer jeweiligen Stärke im Reich. Wollte man den Reichsrat nach Parteien aufteilen, was nicht zweckmäßig wäre,¹⁾ so würde die Aufschlüsselung nur von den einzelnen Regierungskoalitionen bzw. Wahlkörpern in den Provinzen abhängig sein. Daß im Reichsrat die parteipolitische Zusammensetzung nicht der des Volkes entsprach, zeigen auch die Zahlen, die Braun anführt:²⁾ Während bei der Wahl zum preußischen Landtag am 7. Dezember 1924 neben anderen Parteien die SPD 25 Prozent, die Deutschnationale Volkspartei 23,7 Prozent, das Zentrum 17,6 Prozent und die Deutsche Volkspartei 9,8 Prozent der Stimmen erhielten, verteilten sich die 13 Provinzstimmen des gleichen preußischen Volkes folgendermaßen: Zentrum 46,4 Prozent, Deutschnationale Volkspartei 30,8 Prozent, Deutsche Volkspartei 7,7 Prozent und SPD 7,7 Prozent. Das Zentrum z. B., das im preußischen Landtag mit 17,6 Prozent vertreten war, stellte mit sechs Abgeordneten fast die Hälfte aller Provinzialabgeordneten. Braun bezeichnete das als Verfälschung des Einflusses des preußischen Volks. Diesem Standpunkt kann jedoch nicht gefolgt werden, denn ähnlich lagen die Dinge beim ganzen Reichsrat. Da nur die Regierungen der Länder Vertreter in den Reichsrat entsandten, waren, parteipolitisch gesehen, nur für die Regierungsparteien der Länder Einflußmöglichkeiten im Reichsrat gegeben. Die Vertreter der Oppositionsparteien der Länder konnten über den Reichsrat keinen Einfluß auf die Reichspolitik ausüben. Eine solche Zusammensetzung des Reichsrats widersprach jedoch nicht seinem Sinn als föderatives Organ. Die gleiche Wirkung wie ein nach dem Verhältniswahlssystem zusammengesetzter Reichsrat hätte auch schon der Reichstag ausüben können.

Die Stimmenführung durch die Regierungskoalition in einem Lande hatte, parteipolitisch gesehen, ähnliche Auswirkungen wie die parteipolitische Zusammensetzung eines nach Mehrheitswahlrecht gewähl-

¹⁾ Nach Jänecke wäre eine solche Einteilung nicht sinngemäß gewesen.

²⁾ Braun, Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem, S. 20.

ten Senats. Bei einer Vielzahl von Parteien kann die Zusammensetzung des Senats erheblich von der des Volkshauses abweichen.

Zum Beispiel haben die Sozialdemokraten im Schweizer Ständerat nur 2 von 44 Sitzen, im Nationalrat aber rund 25 Prozent (51 von 196 Sitzen; Stand 31. 5. 1962). Dieses Mißverhältnis wird bei einer geringeren Anzahl von Parteien gemildert. Bei dem Zweiparteiensystem der USA bringt der Zufall keine solch großen Unterschiede zwischen Senat und Repräsentantenhaus zustande. Ähnliches gilt für das Dreiparteiensystem der Bundesrepublik (Stand 1964).

In der Weimarer Zeit hielten sich die längste Zeit hindurch in den stimmenstarken Ländern Preußen, Bayern, Sachsen, Baden und Württemberg Koalitionsregierungen nach dem Vorbild der sogenannten Weimarer Koalition an der Regierung: SPD, Zentrum, Demokraten und zeitweise Deutsche Volkspartei. Die Zusammensetzung der Reichsratsmitglieder ähnelte daher zwar der Regierungskoalition im Reich, entsprach aber nicht den Parteiverhältnissen des ganzen Reichstags.

Der Unterschied trat 1928 zutage, als sich die SPD zwar nicht im Reichstag, jedoch im Reichsrat in der Panzerkreuzerfrage durchsetzte.³⁾ Im übrigen spielte bei der Stimmabgabe im Reichsrat auch die Rücksichtnahme auf Koalitionspartner in den Landesregierungen eine Rolle. Vertreter der gleichen Partei gaben daher im Reichsrat oft ein anderes Votum ab als im Reichstag.

Durch die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen war auch im Reichsrat ein parteipolitischer Einfluß vorhanden. Infolge der Vertretung der Landesregierungen durch das hohe Beamtentum wurden jedoch parteipolitische Erwägungen mit Verwaltungsinteressen vermischt. Deren Wahrnehmung führte zu einer sachlichen Behandlung der Probleme. Zwar unterlagen die Reichsratsmitglieder politischen Weisungen, es standen aber nicht im Sinne der Praxis eines modernen Parlaments Partei- bzw. Fraktionsinteressen im Vordergrund. Zur Bildung von Fraktionen ist es im Reichsrat nicht gekommen. Die Möglichkeit, seine Mitglieder nach parteipolitischen Maßstäben in Fraktionen einzuteilen, entsprach keinem Bedürfnis.

Die Parteien waren zu dem Umweg über die Landeshauptstädte gezwungen, wenn sie in Berlin über den Reichsrat ihren Einfluß geltend machen wollten. Damit ist noch nicht gesagt, daß diese Einflußnahme

³⁾ Bilfinger, HdBDSr I, S. 558, bezeichnete es als Gefahr mangelnder Stabilität, daß im Reichsrat eine ähnliche Zersplitterung in Parteien wie beim Reichstag herrschte. Diese zeigte sich nach Bilfinger neben der Frage über den Bau des Panzerschiffs auch bei der Abstimmung über das Gesetz betr. die Heranziehung der Frauen zum Schöffen- und Geschworenennamt (1921).

im Reichsinteresse erfolgte. So haben sich die politischen Parteien in Preußen (bis 1928) hinter die Politik der Landesregierung gestellt, wenn deren Belange mit denen des Reichs kollidierten.⁴⁾

2. Der Föderalismus im Reichsrat

Der Reichsrat war nach der Verfassung das föderative Organ der Weimarer Republik. Das Wort förderativ soll die Stellung des Organs gegenüber dem unitarischen Reichstag im Hinblick auf die Beteiligung der Länder an der Willensbildung im Reich zum Ausdruck bringen. Es beschreibt jedoch nur die Organisationsform und ist noch kein Merkmal für das Bestehen eines Föderalismus im Reich. Dieser setzt föderalistische Bewegungen voraus. Die Regierungen der größten Länder stützten sich jedoch auf Parteien, die man nicht unbedingt als föderalistisch bezeichnen konnte. Eine Ausnahme bildete die Bayerische Volkspartei, die unter der Regierung Held eine föderalistische Politik als Gegnerin aller zentralistischen Reformversuche betrieb. Eine weitere Partei, die man als föderalistisch bezeichnen konnte, war die Deutsch-Hannoversche Partei, die aber nicht in den preußischen Regierungskoalitionen vertreten war. Das Zentrum war nicht einheitlich föderalistisch ausgerichtet. Wie Anschütz 1924 auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer darlegte, bechränkte sich der Föderalismus in der Hauptsache auf Bayern.¹⁾ Im übrigen trat der Föderalismus in Deutschland nur wenig hervor und beschränkte sich auf den Widerstand gegen zentralistische Tendenzen, wie sie besonders bei der Finanzreform gegeben waren.

In Bayern fand die föderalistische Tätigkeit der Regierung auch die Unterstützung im Volk. Besonders in Süddeutschland war der Föderalismus zu Hause. In anderen Ländern fand er seine Stütze in der Länderstaatlichkeit und nicht im Stammestum.²⁾ Träger des Föderalismus waren neben den Landesparlamenten die Landesregierungen. Der von den Landesregierungen getragene Föderalismus, der von Besson als „gouvernementaler“³⁾ und von Brecht als „verwaltungsmäßiger“⁴⁾ Föderalismus bezeichnet wird, war für die Weimarer Zeit eine typische Erscheinung. Das war schon vor dem Inkrafttreten der

⁴⁾ Vergl. Koellreutter, S. 16.

¹⁾ Anschütz, VVdStRL 1924, Heft 1, S. 23; ebenso von Putkamer, S. 15; anderer Ansicht: Besson, S. 54.

²⁾ So Walter Becker, S. 152.

³⁾ Besson, S. 56.

⁴⁾ Brecht, S. 42.

Weimarer Verfassung aus der Tatsache zu ersehen, daß die Kabinette der Einzelstaaten so hart für die Einführung des Reichsrats kämpften. Sie wünschten die Einflußnahme der Landesregierungen auf die Reichswillensbildung und wehrten sich gegen die Schaffung eines Senats, dessen Abgeordnete von den Landtagen gewählt worden wären. Die Landesparlamente, in denen die verschiedensten Richtungen vertreten waren, wurden nicht für geeignet gehalten, dem Föderalismus Einfluß im Reich zu verschaffen. Gerade in Bayern, das am ehesten föderalistische Abgeordnete in ein Staatenhaus hätte wählen können, trat man für einen von den Landesregierungen getragenen Föderalismus ein. Ein von den Landtagen getragener Föderalismus kam daher im Reich nicht zur Geltung.

Der durch die Landesregierungen vertretene Föderalismus schöpfte seine Kraft hauptsächlich aus der Landesbürokratie. Diese achtete sorgsam darauf, daß ihre Rechte und Kompetenzen nicht geschmälert wurden. Wurde eine Landeskompetenz vom Reich in irgendeiner Weise beschnitten, so rief das automatisch den Widerspruch der Landesregierung hervor. Dieser verwaltungsmäßige Föderalismus kam im Reichsrat zum Ausdruck. Die Entscheidungen, die in ihm von den Vertretern eines Landes getroffen wurden, ergaben sich aus den Interessen der Landesbürokratie. Sie waren nicht das Resultat einer speziellen föderalistischen Bewegung im Lande. Die von den Beamten der Landesverwaltungen im Reichsrat vertretenen Standpunkte beruhten außerdem, wie oben dargestellt, zum Teil auf parteipolitischen Erwägungen. Dies galt besonders für die Vertretung Preußens. Die preußische Regierung war grundsätzlich nicht föderalistisch eingestellt. Die preußischen Wahlkämpfe wurden ganz im Sinne der Reichspolitik geführt. Das Ergebnis waren Kabinette, die sich auf Koalitionen der Parteien stützten, die auch im Reichstag vertreten waren. Die Mehrheit dieser Parteien besaß unitarische Programme. Gleiche Verhältnisse bestanden in den meisten anderen Ländern.

Wenn die Regierungen sorgsam darauf achteten, daß ihre Verwaltungskompetenzen nicht in irgendeiner Weise von der Reichsregierung beschnitten wurden, geschah das somit hauptsächlich aus bürokratischen Gründen. Mit dem Wort „bürokratisch“ soll hier nicht etwa ein abfälliges Werturteil gefällt, sondern nur die Verwaltungsfunktion der Landesregierungen gekennzeichnet werden.

Ähnlich wie die Landesregierungen stützten sich auch die Provinzialvertreter nicht auf föderalistische Bestrebungen. Sie waren nicht Vertreter eines provinziellen Föderalismus, sondern Parteipolitiker, die, besonders in den östlichen Provinzen, konservativen, jedoch nicht föderalistischen Kreisen angehörten.

Der Föderalismus war von wirtschaftlichen und außenpolitischen Problemen der Weimarer Zeit in den Hintergrund gedrängt worden. Trotzdem sieht Brecht die Bedeutung des Reichsrats als so groß an, daß man von einem föderalistischen Deutschland sprechen könne.⁵⁾

Die eigentlichen Auseinandersetzungen, die sich zu Anfang der Weimarer Zeit zwischen Bayern und dem Reich abspielten, berührten den Reichsrat nur indirekt. Es ging hier um die Frage des Reichszwangs, bei dem der Reichsrat kein Mitwirkungsrecht hatte. Der Reichsrat war nicht das geeignete Mittel für eine Verteidigung der Länderstaatlichkeit gegen die Reichsregierung. Am deutlichsten kam das bei der Absetzung der preußischen Minister durch die Reichsregierung am Ende der Weimarer Zeit zum Ausdruck. Die föderalistischen Bewegungen konnten politische Ziele somit nur eingeschränkt im Reichsrat erreichen. Ihr größter Erfolg bestand in der Errichtung des Organs selbst.

3. Der Einfluß der einzelnen Länder im Reichsrat

Bekanntlich war der Bundesrat des Kaiserreichs ein Organ, das der preußischen Hegemonie im Reich als Mittel diente. Die anderen im Bundesrat vertretenen Staaten ließen sich von Preußen führen, wenn auch zum Teil widerstrebend.

Im Reichsrat entfiel wegen der verfassungsmäßig starken Beschränkung eine solche Machtstellung Preußens. Für die preußische Regierung war mit ihren 13 von insgesamt 66 Stimmen eine Einflußmöglichkeit gering.¹⁾ Zusammen mit Bayern konnte sie jedoch bereits eine Zweidrittelmehrheit verhindern.²⁾ Waren alle preußischen Stimmen vereinigt, so stellten Preußen und Bayern zusammen die Mehrheit (37 von 66 Stimmen). Trotz der Beschneidung und Aufteilung seiner Stimmkraft stets gerechnet werden mußte. So kam ihm im Reichsrat zwar keine Hegemoniestellung, aber doch eine Art Führerrolle zu. Der Vorsitz wurde zwar durch die Reichsregierung ausgeübt, den Sprecher in Reichsratsangelegenheiten im Verkehr mit der Regierung stellte jedoch normalerweise Preußen.³⁾

⁵⁾ Brecht, S. 31.

¹⁾ Bis zur Vereinigung mit Waldeck wurde dessen Stimme von Preußen geführt. Die preußische Regierung hatte somit eine Stimme mehr.

²⁾ Auch Hummel, S. 84, weist auf den geringen Unterschied von $\frac{1}{6}$ zu $\frac{1}{3}$ hin.

³⁾ z. B. RR Niederschriften v. 11. 1. 1923 § 8 (Göhre); v. 23. 8. 1923 § 961 (Weismann); v. 31. 1. 1933 § 60 (Brecht).

Die Möglichkeit, daß sich die preußischen Stimmen gegenseitig aufheben konnten, wirkte sich nicht auf den preußischen Einfluß im Reichsrat aus. Nach der oben zitierten Aufstellung von Poetzsch-Heffter ⁴⁾ war die preußische Gesamtstimmenzahl in 171 von 257 angeführten Abstimmungen ebenso groß oder größer als die der preußischen Staatsregierung zugewiesene Stimmenzahl. In 48 Fällen kam Preußen im Reichsrat mit seiner vollen Stimmzahl von 26 bzw. 27 Stimmen zur Geltung. In 52 Fällen hatte Preußen weniger Stimmen als Bayern. Das bedeutet, daß in fast jeder fünften Abstimmung Bayern das führende Land war.⁵⁾ Diese Feststellungen lassen den Einfluß der Preußischen Staatsregierung als gering erscheinen. Es war jedoch unwahrscheinlich, daß immer dann, wenn die Mehrheit der Provinzialvertreter anders als die Landesregierung abstimmte, sich auch eine Mehrheit im gesamten Reichsrat gegen Preußen ergab. Nach MacDonald ist vielmehr Preußen (bis 1932) nur in 7 von 2394 Abstimmungen überstimmt worden.⁶⁾ Dieses Ergebnis zeigt, daß die Mehrheit des Reichsrats sich fast stets mit der preußischen Regierung in Übereinstimmung befand. Die Machtbeschränkung, die die Weimarer Verfassung für Preußen vorgesehen hatte, wurde durch die Aktivität der preußischen Regierung wieder ausgeglichen und wirkte sich daher nicht negativ auf die politische Führungsrolle Preußens im Reichsrat aus. Die preußischen Provinzialvertreter haben somit den preußischen Einfluß im Reichsrat nicht beeinträchtigt. Eine besondere Zusammenarbeit der Provinzialvertreter mit anderen Reichsratsmitgliedern im Sinne einer Frontstellung gegen die preußische Regierung kam nicht vor. Nur die konservativen Vertreter der östlichen Provinzen stimmten gegen die preußische Regierung.⁷⁾ Es gab auch Fälle, in denen ein SPD-Provinzialvertreter gegen die preußische Regierung stimmte. Trotzdem blieb der preußische Einfluß im Reichsrat dominierend und überschattete den jedes anderen Landes oder anderer Länder zusammen.⁸⁾

Während der Zeit der Weimarer Koalition im Reich kam es auch zur Zusammenarbeit der beiden Berliner Regierungen. Da die gleiche Partei (SPD) außer dem preußischen Ministerpräsidenten oft Reichsminister stellte, wurden die Wünsche der preußischen Regierung bereits vor den Reichsratssitzungen mit denen der Reichsregierung

⁴⁾ Abgedruckt in: Beratungsunterlagen des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz, Anl. 1, S. 469 (vergl. oben S. 63).

⁵⁾ So ähnlich auch Hummel, S. 36.

⁶⁾ MacDonald, S. 51.

⁷⁾ Brecht, S. 36; Bilfinger, HdBDStR I, S. 558.

⁸⁾ Brecht, S. 37.

koordiniert. Hier lag ein zeitlicher und geographischer Vorsprung, den Preußen vor den anderen Ländern hatte.

Zu Koalitionen kam es im Reichsrat nicht. Jedoch kam es zu Verabredungen der süddeutschen Länderchefs, z. B. als sie Bedenken gegen den am 20. November 1930 beschlossenen Wirtschafts- und Finanzplan äußerten. Von einem Gegensatz zwischen Bayern und Preußen kann man im Hinblick auf den Reichsrat nicht sprechen. Der sprichwörtliche Gegensatz zwischen diesen beiden Ländern wurde nur in den Jahren 1922 und 1923 offensichtlich. Als jedoch im Jahre 1924 Held die Regierung in Bayern übernahm, kam es wiederholt zu Abstimmungsbündnissen zwischen Bayern und Preußen.⁹⁾

Preußen stand aus parteipolitischen¹⁰⁾ und Bayern aus föderalistischen Gründen gegen die Reichsregierung. In diesem Sinne war der Reichsrat Bühne einer Verständigung zwischen Preußen und Bayern.¹¹⁾

Nach der endgültigen Ausschaltung der Regierung Preußens aus dem Reichsrat versuchten zwar die anderen Landesregierungen, etwas gegen die Reichsregierung zu unternehmen, die entsprechenden Maßnahmen wirkten jedoch etwas hilflos.¹²⁾ Das Fehlen der rechtmäßigen preußischen Regierung, die Auseinandersetzungen mit der Reichsregierung nie scheute, wirkte sich spürbar aus.

4. Der Reichsrat und die aktuelle Politik

In der Weimarer Republik war der Reichstag das parlamentarische Organ. Neben ihm waren nur der Reichspräsident und der Reichskanzler für die Fragen kompetent, die mit der Bildung der Reichsregierung zusammenhingen. Der Reichsrat war von diesen Befugnissen ausgeschlossen. Diese Beschränkung des Reichsrats auf Gesetzgebungsarbeit und Verwaltung hatte zur Folge, daß der Reichstag ausschließliches Forum der Tagespolitik war und blieb. Abgesehen von dem

⁹⁾ Vergl. Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, S. 134. Bilfinger weist dort auf die Bildung einer preußisch-bayerischen Front hin. Nach Jänecke bestand im Reichsrat nach 1930 kein Gegensatz zwischen Bayern und Preußen.

¹⁰⁾ Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungskoalitionen im Reich und in Preußen waren verschieden. Während in Preußen die Weimarer Koalition bis 1933 die Regierung stellte, hielt sie sich im Reich nur bis zum 8. 6. 1920. Vom 21. 6. 1920—4. 5. 1921, 22. 11. 1922—12. 8. 1923, 30. 11. 1923—12. 6. 1928 und nach dem 30. 3. 1936 waren keine Sozialdemokraten an der Reichsregierung beteiligt.

¹¹⁾ Dazu ein Beispiel bei Poetzsch I, S. 204, wonach Preußen und Bayern zusammen in der Minderheit waren.

¹²⁾ Vergl. RR Niederschriften 1933, besonders 6. und 7. Sitzung v. 14. 2. 1933 und v. 2. 3. 1933.

Sonderfall von 1930,¹⁾ bei dem die Reichsregierung im Reichsrat die politische Unterstützung suchte und fand, die ihr der Reichstag nicht geben wollte, hat der Reichsrat in Fragen der aktuellen Politik ein Schattendasein geführt. Aus dieser Lethargie erwachte er immer nur, wenn es die Reichsregierung aus innen- und außenpolitischen Gründen für wichtig hielt, Erklärungen vor ihm abzugeben. Das war meist beim Regierungswechsel, bei der Vorstellung des neuen Reichskanzlers vor dem Reichsrat der Fall.²⁾ Diese Vorstellung sollte zu keiner parlamentarischen Vertrauensbekundung des Reichsrats für die neue Regierung führen, sie beruhte lediglich auf der Tatsache, daß ein Mitglied der Regierung den Vorsitz im Reichsrat innehatte. Die kurzen Erklärungen, die die Kanzler bei diesen Gelegenheiten abgaben, kann man kaum als Regierungserklärungen bezeichnen.³⁾ Hierin lag also keine Einschaltung des Reichsrats in die aktuelle Politik. Vielmehr wollte die neue Regierung nur ihr politisches Gewicht verstärken, etwa ebenso wie bei Mitteilungen an die Presse.

Eine ähnliche Bedeutung hatten die Erklärungen, die der Reichsrat zu schwerwiegenden außenpolitischen Problemen abgab und durch die er die Regierungsmeinung unterstrich.⁴⁾ Im In- und Ausland gewann eine Entschließung an Bedeutung, die vom Reichstag, Reichsrat, von der Reichsregierung und vielleicht auch noch vom Reichspräsidenten gemeinsam gefaßt war. Das verfassungsmäßige innenpolitische Gewicht des Reichsrats wurde jedoch durch eine derartige Beteiligung nicht gestärkt.

Bei einer innenpolitischen Diskussion über Fragen des Föderalismus wäre eine Mitwirkung des Reichsrats durchaus möglich gewesen. Das hätte allerdings zur Voraussetzung gehabt, daß im Reichsrat diejenigen Kräfte vereint gewesen wären, die aktive föderalistische und evtl. partikularistische Interessen vertraten. Dann wäre der Reichsrat das Forum für tagespolitische Auseinandersetzungen, z. B. zwischen Föderalisten und Zentralisten gewesen. Da jedoch in ihm nur ein „gouvernementaler“ Föderalismus⁵⁾ vertreten war, dem, wie oben dargestellt, die zündende Kraft einer hinter ihm stehenden Bewegung fehlte, war der Reichsrat auch für derartige politische Auseinandersetzungen nicht geeignet.

So blieb für ihn die Tagespolitik während der Weimarer Zeit über-

¹⁾ Vergl. oben S. 38.

²⁾ z. B. Marx am 4. 12. 1923 (RR Niederschriften v. 4. 12. 1923 § 1319).

³⁾ Ausnahme 1930, vergl. oben S. 39.

⁴⁾ z. B. Protest gegen Besetzung des Ruhrgebietes, RR Niederschriften v. 18. 1. 1923, § 8.

⁵⁾ Vergl. oben S. 93.

wiegend eine Angelegenheit von untergeordneter Bedeutung und der oft gebrauchte Satz, der Reichsrat habe im Verfassungsleben der Weimarer Republik keine gewichtige Rolle gespielt, trifft in dieser Hinsicht zu.

VIII. Die Arbeitsweise des Reichsrats

1. Geschäftsordnung

Die Zahl der 22 Einsprüche des Reichsrats während der Gültigkeit der Weimarer Verfassung erscheint gering gegenüber den über 1000 im gleichen Zeitraum beschlossenen Gesetzen und erlassenen Verordnungen. Sie spiegelt nicht den großen Fleiß wider, mit dem der Reichsrat die Gesetzesentwürfe bearbeitete. In Wirklichkeit beschäftigte er sich ausgiebig mit allen Vorlagen. Er tat das sogar zweimal, wenn es sich um Gesetze handelte, nämlich vor deren Einbringung durch die Reichsregierung im Reichstag und nochmals nach dessen Beschluß. Er war also mit Arbeit überhäuft, nur fand sein Fleiß kein Echo in der Öffentlichkeit.

Die Arbeitsweise wurde im einzelnen durch die Geschäftsordnung geregelt:

Der Reichsrat tagte am Sitz der Reichsregierung (§ 1)¹⁾. Er war dauernd versammelt (§ 2)²⁾. Die Vollsitzungen des Reichsrats waren öffentlich (§ 17). Die Öffentlichkeit konnte jedoch in bestimmten Fällen ausgeschlossen werden.

Die Vertreter der Länder im Reichsrat wurden von den Landesregierungen dem Reichsministerium des Innern bezeichnet. Preußen meldete auch die Provinzialvertreter (§ 4). Wenn die Länder und die Provinzialverwaltungen stellvertretende Bevollmächtigte stellten, gab die Reichsregierung diese dann dem Reichsrat bekannt (§ 6). Die Bevollmächtigten konnten sich durch andere Bevollmächtigte oder stellvertretende Bevollmächtigte vertreten lassen (§ 7).

Die Reihenfolge, nach der die Länder das Wort ergreifen oder abstimmen konnten, richtete sich nach ihrer Größe.

Bei der Abstimmung entschied die einfache Mehrheit der Stimmen. Der Vorsitzende nahm an ihr nicht teil (§ 19). War ein Bevollmächtigter nicht in der Lage, seine Stimme oder Erklärung sofort abzugeben, so konnte er sich diese Abgabe bis zur nächsten Vollsitzung vorbehalten (§ 20). Gesetzesentwürfe und sonstige nach Beschluß als wichtig angesehene Vorlagen, besonders solche, die Ausgaben zum Inhalt hatten, wurden einer zweimaligen, die übrigen Gegenstände einer einmaligen Beratung unterzogen (§ 25). Die vom Reichstag angenommenen Gesetze waren innerhalb einer Woche nach der Schluß-

¹⁾ Die Paragraphen beziehen sich auf die Geschäftsordnung des Reichsrats.

²⁾ Im Reichstagsgebäude, rechter Flügel. Zur Sitzordnung vergl. Brecht, RR Niederschriften v. 2. 2. 1933 § 67.

abstimmung im Reichstag auf die Tagesordnung einer Vollsitzung des Reichsrats zu setzen. Dieser faßte dann darüber Beschluß, ob Einspruch erhoben werden sollte oder nicht (§ 28).

Wurde ein Gesetz vom Reichstag für dringlich erklärt, so hatte der Reichsrat in der gleichen Sitzung, in der über den Einspruch verhandelt werden sollte, zugleich über die Dringlichkeitserklärung zu beschließen. Ein Einspruch brauchte nicht in einem besonderen Verfahren bei der Reichsregierung eingelegt zu werden. Ein solches Verfahren wurde durch die Kenntnissnahme des Vorsitzenden, der die Reichsregierung vertrat, ersetzt.

Der Reichsrat bestellte aus seiner Mitte 11 ständige Ausschüsse (§ 31):

1. für auswärtige Angelegenheiten;
2. für Volkswirtschaft;
3. für innere Verwaltung;
4. für Verkehrswesen;
5. für Haushalt- und Rechnungswesen;
6. für Steuer- und Zollwesen;
7. für Rechtspflege;
8. für Verfassung und Geschäftsordnung;
9. für Reichswehrangelegenheiten;
10. für Seewesen;
11. für Durchführung des Friedensvertrages.

Jeder Ausschuß hatte neun ordentliche Mitglieder und zwei stellvertretende, der 2., 3. und 4. Ausschuß drei stellvertretende Mitglieder. Die Länder waren in den Ausschüssen folgendermaßen vertreten:

	<u>mit einem ordentlichen Mitglied</u>		<u>mit einem stellvertretenden Mitglied</u>	
Preußen	in 11 Ausschüssen			
Bayern	" 11	"		
Sachsen	" 11	"		
Württemberg	" 11	"		
Baden	" 10	"	in 1	Ausschuß
Thüringen	" 9	"	" 1	"
Hessen	" 8	"	" 1	"
Hamburg	" 7	"	" 3	Ausschüssen
Mecklenburg-Schw.	" 5	"	" 4	"
Oldenburg	" 4	"	" 4	"
Braunschweig	" 4	"	" 2	"
Anhalt	" 3	"	" 2	"

	in 3 Ausschüssen		in 2 Ausschüssen	
Bremen	"	—	"	2
Lippe	"	—	"	2
Lübeck	"	2	"	2
Mecklenburg-Str.	"	—	"	1 Ausschuß
Waldeck	"	—	"	—
Schaumburg-Lippe	"	—	"	—

Somit waren nur die vier größten Länder in allen Ausschüssen Vollmitglieder. Baden entsandte in zehn Ausschüsse ein ordentliches Mitglied, in den Ausschuß für Seewesen nur ein stellvertretendes Mitglied.

Kein Land durfte in einen Ausschuß zugleich ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied entsenden (§ 31). Die Ausschußsitzungen waren nicht öffentlich. Die Beratungen wurden geheimgehalten (§ 35). Für die Ausschüsse galt nicht die gleiche Stimmverteilung wie die für den gesamten Reichsrat, vielmehr besaß jedes Land nur eine Stimme (Art. 62 WV). Provinzialmitglieder Preußens konnten zwar an den Sitzungen teilnehmen, das preußische stimmführende Mitglied kam jedoch aus den Reihen der Regierungsbevollmächtigten. Bei den Ausschüssen, welche die Hauptarbeit des Reichsrats leisteten, war somit das Bundesratssystem, welches die Vertretung nur durch die Landesregierungen vorsieht, in reiner Form gegeben.

In welchen Ausschüssen die einzelnen Länder vertreten waren, zeigt folgende Tabelle:

Abkürzungen: O = ordentliches Mitglied

S = stellvertretendes Mitglied

AUSSCHUSS NR.

LAND	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	O	S	O	S	O	S	O	S	O	S	O
Preußen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bayern	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sachsen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Württemberg	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Baden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Thüringen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Hessen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Hamburg	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Mecklenburg-Schwerin	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Oldenburg	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Braunschweig	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Anhalt	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bremen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lippe	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lübeck	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Mecklenburg-Strelitz	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Waldeck	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Schaumburg-Lippe	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

2. Die Vorarbeit in den Landeshauptstädten

Bei Gesetzesentwürfen von weittragender Bedeutung wurde die eigentliche Vorarbeit für Reichsratsbeschlüsse innerhalb der Landesverwaltungen geleistet und später in den Ausschüssen koordiniert. Dabei lag die Hauptlast der Tätigkeit nicht bei den Regierungsmitgliedern selbst, sondern bei den bevollmächtigten Beamten.

Da die Provinzialvertreter an der Vorarbeit nicht beteiligt und in die jeweilige Materie nicht eingeweiht waren, drohte die Gefahr, daß sie bei den Vollsitzungen des Reichsrats wegen mangelnder Unterrichtung die Beschlüsse Preußens hemmten oder verzögerten. Es bestand sogar, wie bereits geschildert, die Möglichkeit, daß sich die Stimmen gegenseitig aufhoben, wenn sich die Provinzialvertreter gegen die Auffassung der Landesregierung wandten. Diese Gefahr wurde jedoch durch das sogenannte im Preußischen Staatsministerium regelmäßig abgehaltene „Kränzchen“ gebannt.¹⁾ Hier versammelten sich gemäß einer Bestimmung des preußischen Gesetzes über die Provinzialvertreter im Reichsrat die Provinzial- und ein Regierungsvertreter. Unterschiedliche Meinungen wurden möglichst auf einen Nenner gebracht, um eine Zersplitterung der preußischen Stimmen im Reichsrat zu verhindern. Tatsächlich hatte die Abhaltung dieser „Kränzchen“ auch den Erfolg, daß fast immer die meisten der dreizehn Provinzvertreter für die Sache des Staatsministeriums eintraten und damit den preußischen Einfluß im Reichsrat sicherten.

3. Die Beamten im Reichsrat

Der Reichsrat war in der Hauptsache eine Versammlung von Beamten,¹⁾ die, wie oben erwähnt, die eigentliche Arbeit leisteten. Auch in den Reihen der Provinzialvertreter befanden sich Beamte, Bürgermeister und ehemalige Minister.²⁾

Durch die Einrichtung der stellvertretenden Bevollmächtigten wurde ein hohes Maß von Spezialwissen im Reichsrat vertreten, denn neben den stimmführenden Mitgliedern wurde von den Landesregierungen eine Vielzahl von ministeriellen Fachkräften entsandt.³⁾ Das jeweilige stimmführende Mitglied konnte sich daher bei Abgabe seines Votums

¹⁾ Bezeichnung nach Jänecke.

¹⁾ Vergl. auch Apelt, S. 219; Nymann, S. 168.

²⁾ Vergl. Anwesenheitslisten der RR Niederschriften.

³⁾ Apelt, S. 382; Bilfinger, HdBDStR I, S. 548.

auf die fundierten beruflichen Erfahrungen seiner Kollegen stützen. In dieser Tatsache liegt einer der großen Unterschiede zwischen dem Reichsrat und einem Organ des Senatstypus.⁴⁾

Die Belange der Länder wurden jedenfalls stets durch qualifizierte Kräfte vertreten, entweder im Reichsrat selbst oder, wenn hier kein Fachmann zur Verfügung stand, in den mit Spezialisten besetzten Ressorts der Landesverwaltungen. Dadurch daß sich die Elite des Landesbeamtentums im Reichsrat vereinigte, wurde folgendes erreicht: Die Bevollmächtigten überbrachten nicht etwa nur — als Gesandte — die in den Landesverwaltungen ausgearbeitete Stellungnahme ihrer Regierung, sondern konnten im Gremium des Reichsrats oder seiner Ausschüsse selbst entscheidend mitwirken. Wenn nicht eine eingehendere Vorarbeit in den Landeshauptstädten notwendig war, ersparte man sich dadurch siebzehn verschiedene Behandlungen eines Gesetzes in den Ländern und reduzierte sie im Normalfall auf eine im Reichsrat. Weil hohe Landesbeamte eingesetzt waren, brauchten nicht in jedem Einzelfall Weisungen eingeholt zu werden, es sei denn, es handelte sich um Entscheidungen von besonderer Bedeutung. Durch ausgeprägte Persönlichkeiten im Reichsrat vertreten, saß gewissermaßen die Landesregierung selbst mit am Tisch des Reichsrats. Das galt umsomehr dann, wenn ein Minister an der Sitzung teilnahm.

Von Politikern, die in einem Parlament oder in einem Senat vertreten sind, wird ein solches Fachwissen nicht verlangt, denn kaum jemand kann in verschiedenen Gebieten zugleich Spezialist sein. Auch bei Ministern, die nach politischen Gesichtspunkten gewählt werden, kann man ein fundiertes Fachwissen nicht ohne weiteres voraussetzen. Dank der Beamtenschaft im Reichsrat waren die Referenten in den Reichsministerien nicht die einzigen Fachkräfte, die sich mit den Gesetzesentwürfen beschäftigten. Da die Regierungsentwürfe noch der Kontrolle eines in das Gesetzgebungsverfahren eingeschalteten, mit Fachkräften besetzten Organs unterlagen, wurde die Last der vollen Verantwortlichkeit der Reichstagsabgeordneten gemindert.

Der Reichsrat war somit ein Forum der Ministerialbürokratie der Länder. Seine Zusammensetzung aus vornehmlich im öffentlichen Dienstverhältnis stehenden Personen verhinderte letzten Endes jeden Lobbyismus. Vertreter der Interessentengruppen hätten den Umweg über die Landesparlamente gehen müssen, um Einfluß auf die Kräfte im Reichsrat nehmen und die Reichsgesetzgebung dadurch in ihrem Sinne steuern zu können.

⁴⁾ Im Schweizer Ständerat z. B. (Stand 31. 5. 62) sind von 44 Mitgliedern nur 17 ehemalige oder noch tätige Beamte und 4 Richter; 23 gehören anderen Berufen an. An Fachwissen steht der Ständerat somit hinter dem Reichsrat zurück.

4. Die Atmosphäre im Reichsrat

Während es im Reichstag zu tobenden Auseinandersetzungen, Lärmszenen und sonstigen für ein Gesetzgebungsorgan unwürdigen Auftritten kam, herrschte im Reichsrat immer ein ruhiges und besonnenes Arbeitsklima.¹⁾

Seine Mitglieder standen aufgrund ihres gemeinsamen Beamtenstandes²⁾ in freundlicher Kollegialität zueinander. Unabhängig von den Parteikonstellationen der Regierungen der Länder kam es sogar zu Freundschaften über die bloße Zusammenarbeit hinaus. Infolge der gegenseitigen Wertschätzung wurden auch die Ansichten von Kleinstländern voll gewertet.

Diese gute Atmosphäre herrschte im Reichsrat wie in föderativen Organen anderer Bundesstaaten. Dort sorgt allerdings mehr das Lebensalter und die verhältnismäßig geringe Anzahl der Sitzungsteilnehmer für ein ausgeglichenes Klima. Auch die Reichsratssitzungen mit ihren ca. 60 Teilnehmern fanden noch in einem verhältnismäßig kleinen Kreis statt, in dem sich Auswüchse bei persönlichen Auseinandersetzungen vermeiden ließen. In der Anonymität der Masse von Abgeordneten eines großen Parlaments kommt es viel leichter zu Entgleisungen, als wenn man mit wenigen Kollegen an einem Tisch sitzt.

Ein anderer Grund kam noch für das Bestehen einer sachlichen und ruhigen Atmosphäre hinzu: Bei den Reichsratsmitgliedern handelte es sich nicht um Abgeordnete, die sich auf politische Parteien stützten, sondern um Vertreter von Ländern, die meist parteipolitisch ungebunden waren.³⁾ So wurde der Reichsrat nicht als Sprungbrett für persönliche politische Erfolge benutzt. Wohl hätte er besonders den Ministerpräsidenten der Länder als Forum für ihre Landespolitik dienen können, er wurde jedoch nur selten von diesen besucht.⁴⁾

Für innerlandespolitische Auseinandersetzungen war im Reichsrat kein Platz, da in ihm nur die Regierung und nicht die Opposition des Landes vertreten war. Eine Ausnahme bildete auch hier wieder Preußen. Doch zu parteipolitischen Auseinandersetzungen im Stile des Reichstags ist es zwischen Preußischer Staatsregierung und Provinzialvertretern nicht gekommen.

¹⁾ So auch Jänecke.

²⁾ Poetzsch I, S. 204, erwähnt auch die guten Beziehungen zur Beamtenschaft d. Reichs.

³⁾ Nawiasky, S. 41.

⁴⁾ Ebenfalls Nawiasky, S. 41. Danach wäre erwünscht gewesen, wenn die Ministerpräsidenten den Ländern einen wirksameren Einfluß durch häufigere Teilnahme verschafft hätten.

In der geschilderten Atmosphäre konnte schnelle und zuverlässige Arbeit geleistet werden. Unnötige, den Beifall der Öffentlichkeit heischende Ausführungen der Mitglieder entfielen. In diesem Sinne führte der Reichsrat in seiner Arbeitsweise die Tradition des Bundesrats des Kaiserreichs fort.⁵⁾

Auch im Verkehr mit der Reichsregierung benötigten die Reichsratsmitglieder nicht die Akklamation der Öffentlichkeit. Die Gegensätze wurden daher auch auf diesem Gebiet in sachlicher Form ausgetragen. Durch die Übung der Landesregierungen, fast immer die gleichen Vertreter im Reichsrat zu belassen, auch bei wechselnden Koalitions- und Regierungsverhältnissen in den Landtagen, wurde eine große Beständigkeit der Reichsratsarbeit erzielt. Die ältesten Mitglieder waren teilweise noch Angehörige des Bundesrats gewesen.⁶⁾ Erst die Einsetzung von kommissarischen Regierungen brachte wesentliche personelle Veränderungen unter den Bevollmächtigten mit sich.

⁵⁾ Wie Ministerialdir. Brecht während einer Reichsratsvollsitzung dem Reichsinnenminister Frick im Auftrag des Reichsrats erklärte, ging diese Tradition auch auf eine sachliche Zusammenarbeit mit der Reichsregierung zurück (RR Niederschriften v. 31. 1. 1933 § 60).

⁶⁾ Vergl. RR Niederschriften v. 2. 2. 1933 § 67 (Brecht).

ZUSAMMENFASSUNG

I. Das System des Reichsrats

Die Weimarer Verfassung hatte für die Beteiligung der Länder an der Willensbildung im Reich den Reichsrat geschaffen. Hinsichtlich der Einordnung dieses Organs in die bekannten föderativen Systeme läßt sich zusammenfassend folgendes feststellen: Der Aufbau des Reichsrats entsprach hauptsächlich dem Bundesratssystem. Die Mehrzahl der Reichsratsmitglieder wurde von den Landesregierungen bestellt und nicht gewählt. Die Bevollmächtigten waren an die Weisungen der Landesregierungen gebunden. Ein Land konnte nur eine Meinung vertreten. Die Gleichberechtigung der Länder stützte sich auf eine nach der Bevölkerungszahl errechnete Stimmverteilung und nicht auf eine gleiche Anzahl von Stimmen wie in einem Senat. Insoweit war das Bundesratsprinzip durchgeführt worden.

Hinsichtlich Preußens galten jedoch andere Grundlagen für den Aufbau des Reichsrats. Die Entsendung der Provinzialvertreter entsprach nicht dem Bundesratssystem. Sie wurden gewählt und nicht ernannt. Die Bevölkerungszahl der von ihnen vertretenen Provinzen spielte keine Rolle, vielmehr hatte jeder Vertreter nur eine Stimme. Die Provinzialvertreter waren an Weisungen nicht gebunden und konnten einzeln abstimmen. Das Prinzip der einheitlichen Stimmabgabe, das für die anderen Länder galt, galt daher nur für die Hälfte der preußischen Stimmen. Somit hatte der Reichsrat zu 20% den Charakter eines Senats.

Eine Einstufung des Reichsrats in das Bundesratssystem oder in das Senatssystem ist daher nicht möglich. Er stellt einen Mischtypus zwischen beiden dar, ähnlich wie das von der Frankfurter Nationalversammlung im Jahr 1849 vorgesehene Staatenhaus, das je zur Hälfte aus Regierungsvertretern und aus Abgeordneten der Volksvertretungen zusammengesetzt werden sollte.

Hinsichtlich seiner Befugnisse, läßt sich zur Kennzeichnung der verfassungsmäßigen Stellung des Reichsrats im Bundesstaat zusammenfassen: Der Reichsrat war an der Gesetzgebung beteiligt. Das unterscheidet ihn von einem bloß beratenden Organ. Er hatte ein Mitwirkungsrecht an der Gesetzesinitiative. Sein wichtigstes Instrument gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze war der Einspruch. Er besaß Zustimmungsrechte zu bestimmten Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Er nahm Verwaltungshandlungen aufgrund einfacher Gesetze vor und war an anderen Verwaltungshandlungen beteiligt. Er besaß Vorschlags- und Wahlrechte bei der Entsendung von Personen in bestimmte Körperschaften.

Infolge seiner Zusammensetzung war der Reichsrat ein Forum der Landesbürokratie, es fehlte eine Beteiligung von Parteien und Verbänden. Die Ausnahme bildeten auch hier wiederum die Provinzialvertreter. Die als Bevollmächtigte der Landesregierungen entsandten Beamten gewährleisteten eine sachliche und fachmännische Arbeitsweise. Der Reichsrat wurde dadurch zu einem wichtigen Ratgeber der Reichsregierung im Gesetzgebungsverfahren. Er war infolge seiner Zusammensetzung ein Mittel der Integration zwischen Reich und Ländern.

Vergleicht man den Reichsrat mit anderen föderativen Organen, so muß noch erwähnt werden, was die Weimarer Verfassung für ihn nicht vorsah: Er besaß keinen eigenen Präsidenten, wodurch der Anschein erweckt wurde, als sei er von der Reichsregierung, die den Vorsitzenden des Reichsrats stellte, abhängig.

Der Reichsrat war dem Reichstag in der Gesetzgebung nicht gleichberechtigt. Es war kein Zustimmungserfordernis zu bestimmten Gesetzen vorgesehen, die das Verhältnis zwischen Reich und Ländern betrafen. Sogar bei Verfassungsänderungen fehlte eine Gleichberechtigung mit dem Reichstag. Auch hier konnte der Reichsrat vom Reichstag überstimmt werden, und die Verfassung gab ihm in einem solchen Fall nur das Recht, eine Volksabstimmung zu verlangen. Der Reichsrat besaß keine Möglichkeit, aus eigener Kraft seine Beseitigung zu verhindern. Ebenso hatte er kein Recht, einzuschreiten, wenn die Reichsregierung gegen eine Landesregierung vorging, es bestand kein Zustimmungserfordernis des Reichsrats bei Reichszwang. Ebenfalls fehlte seine Beteiligung an den Maßnahmen der Reichsregierung aufgrund von Verordnungen des Reichspräsidenten. Der Reichsrat konnte somit nur an der Gesetzgebung des Reichs und an Verwaltungshandlungen mitwirken. Darüber hinaus war er von der politischen Aktivität im Verfassungsleben des Reichs ausgeschlossen.

II. Abschließende Betrachtung

1. Bei Beurteilung der Stellung des Reichsrats müssen die Verhältnisse der damaligen Zeit berücksichtigt werden, in der das deutsche Volk keine innere und äußere Ruhe fand. Wirtschaftliche Krisen und innenpolitische Wirren wirkten sich auf die wichtigsten Organe des Reichs und der Länder aus. Besonders Reichstag und Reichsregierung unterlagen großen innenpolitischen Schwankungen. Das beweist die Geschichte der zwanzig Kabinette¹⁾ im Reich von 1919 bis 1933. Eine Reichsregierung hielt sich durchschnittlich nur achteinhalb Monate. Die Regierungen mußten sich auf Koalitionen stützen und sahen sich ständig wechselnden Mehrheiten gegenübergestellt. Da im Spiel der Kräfte der Reichsrat von Reichsregierung und Reichstag abhängig war, wirkten sich die Zustände bei den anderen Organen auf seine politische Rolle dahin aus, daß bei mangelnder Gesetzgebungsaktivität des Reichstags der Reichsrat ebenfalls passiv wurde.

Auch wenn das föderative und unitarische Organ gleichberechtigt am Gesetzgebungsverfahren teilnehmen, hat der Ausfall des einen die Untätigkeit des anderen zwangsläufig zur Folge. Der Schwerpunkt der Aktivität liegt dann bei anderen Organen. Diese Folge traf erst recht auf den Reichsrat zu. Wurden im Reichstag keine Gesetze mehr beschlossen, so entfiel damit eine Beteiligung des Reichsrats am Gesetzgebungsverfahren.

Die Weimarer Verfassung hatte drei Reichsorgane, den Reichstag, den Reichspräsidenten und die Reichsregierung, mit großen Machtbefugnissen ausgestattet, nicht aber das vierte Organ, den Reichsrat. Gerade er, in dem ganz andere Kräfte vertreten waren und der daher am besten geeignet gewesen wäre, die mächtigen drei unitarischen Organe zu „hemmen“, war dazu nicht in der Lage. Da der Reichsrat nur dem Reichstag gegenüber mit Rechten ausgestattet war, fiel mit dessen Ausschaltung ein Einfluß der Länder auf die Willensbildung im Reich fort. Nur der Zusammensetzung des Reichsrats war es zu verdanken, daß er trotzdem noch an den Maßnahmen der Regierung beteiligt war, besonders bei der „vereinfachten Gesetzgebung“ im Anfang der Weimarer Zeit. Seine volle Arbeitsfähigkeit²⁾ bis zur Absetzung der preußischen Regierung ließ ihn über seine Befugnisse hinauswachsen.

¹⁾ Heinrich Meisner, AÖR, 77, S. 260.

²⁾ Arnold, S. 39.

2. Durch die Praxis des Reichspräsidenten, Einsprüche des Reichsrats nicht durch Volksentscheide zu entkräften, gewann das föderative Organ an Bedeutung. Die geringe Zahl von Einsprüchen spricht nicht gegen eine solche Schlußfolgerung. Auch beim neuen Bundesrat von 1949 war die Anzahl seiner Einsprüche gegen Gesetzgebungsbeschlüsse niedrig (in den ersten 10 Jahren wurden 5 Einsprüche eingelegt, und 27 mal wurde die Zustimmung verweigert,³⁾ trotzdem besteht über sein großes politisches Gewicht kein Zweifel. Die Stellung des Reichsrats kann nicht danach bewertet werden, daß er es unterlassen hat, möglichst viele Auseinandersetzungen mit den anderen Reichsorganen zu verursachen. Vielmehr beruht die geringe Zahl der Einsprüche, getrennten Vorlagen und versagten Zustimmungen zu einzelnen Erhöhungen im Reichshaushalt auf folgenden Tatsachen: 1. die Reichsregierung brachte keine Gesetzesvorlagen ein, bei denen von vornherein mit einem Einspruch des Reichsrats zu rechnen war. 2. Der Reichsrat befand sich in den meisten Fällen in Übereinstimmung mit dem Reichstag oder der Reichsregierung.

Entsprechend der Ansicht des Reichsratsmitglieds Poetzsch-Heffter hatten die Einsprüche des Reichsrats gerade wegen ihrer Seltenheit besonderes Gewicht und führten zur Durchsetzung seiner Meinung.⁴⁾

Nach dem Grundgesetz von 1949 können Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat durch den Vermittlungsausschuß beseitigt werden. Dieser ist in 10 Jahren 151 mal angerufen worden.⁵⁾ Hieraus ergibt sich, daß ein föderatives Organ seine Meinung zur Geltung bringen kann, auch ohne gleich Einspruch erheben zu müssen. Die Weimarer Verfassung kannte einen solchen Vermittlungsausschuß nicht. Der Reichsrat vermied aber viele Einsprüche dadurch, daß er an den Gesetzesvorlagen schon mitwirkte, bevor diese im Reichstag eingebracht wurden.

3. In der Weimarer Verfassung bestanden tiefgreifende Unitarisierungstendenzen. So wurde die Reichsverwaltung auf dem Gebiet des Finanz- und Wirtschaftswesens ausgebaut. Der in der Verfassung zunächst vorgesehene Umfang der Reichskompetenzen wurde nachträglich wie folgt erweitert: um die Finanzverwaltung, das Reichswirtschaftsgericht, die Reichsversorgungsverwaltung, die Ein- und Ausfuhrregelung und den Staatgerichtshof zum Schutze

³⁾ „10 Jahre Bundesrat“, Anhang.

⁴⁾ Poetzsch-Heffter II, S. 126.

⁵⁾ „10 Jahre Bundesrat“, Anhang.

der Republik⁶⁾. Im „Berliner Protokoll“ vom 11. August 1922 hatte die Reichsregierung zugesagt, daß sie nicht ohne Not und nicht ohne Zustimmung des Reichsrats von dem vom Reich noch nicht ausgeschöpften Zuständigkeiten Gebrauch machen wolle.⁷⁾ Durch seine Einschaltung hatte also der Reichsrat die Möglichkeit, Unitarisierungstendenzen entgegenzuwirken. Außerdem wurde seine Stellung dadurch gestärkt, daß einige Vorschriften, die die Reichsverwaltung betrafen, von seiner Zustimmung abhängig gemacht wurden. Dazu kam noch seine Mitwirkung bei Verwaltungshandlungen.

In dieser Tätigkeit des Reichsrats zeigen sich jedoch nur Ansätze der heutigen Machterweiterung des föderativen Organs. Das reziproke Verhältnis im modernen unitarischen Bundesstaat zwischen der Verminderung der Kompetenzen der Länder und der Steigerung der Bedeutung des föderativen Bundesorgans⁸⁾ traf für den Reichsrat nur in einer Hinsicht zu: Als Reichsorgan hatte er sich ebenso wie der Reichstag mit Gesetzen zu beschäftigen, die früher zur Zuständigkeit der Länder gehörten. Die Landesregierungen behielten somit über den Reichsrat ihre Einflußmöglichkeit auf diese Gesetzgebung. Die für das Verhältnis der Organe im unitarischen Bundesstaat wesentliche Vergrößerung der Kompetenzen des föderativen Organs fehlte jedoch. Der Reichsrat hatte gegenüber dem Reichstag keine gesteigerten Rechte.

4. Der Reichsrat hat nicht die gleiche politische Rolle spielen können wie andere Reichsorgane. Das liegt zum Teil daran, daß er nicht mit genügend Befugnissen ausgestattet war. Kritik und Reformbestrebungen befaßten sich daher schon bald nach Inkrafttreten der Weimarer Verfassung mit seiner Zusammensetzung, seiner fehlenden Gleichberechtigung bei der Gesetzgebung und mit der Stellung des Landes Preußen im Reichsrat.

Viel nachteiliger als die kritisierten Mängel wirkte sich aber für das föderative Organ die Tatsache aus, daß ihm jedes Mitwirkungsrecht fehlte, wenn unter Anwendung des Art. 48 WV durch Reichszwang in lebenswichtige Interessen der Länder eingegriffen wurde.

⁶⁾ Vergl. Ges. über die Reichsfinanzverwaltung v. 10. 9. 1919 (RGBl II 1919, S. 1591); VO über das Reichswirtschaftsgericht v. 21. 5. 1920 (RGBl I 1920, S. 1167); Reichsvorsorgungsgesetz v. 12. 5. 1920 (RGBl I 1920, S. 989) i. d. F. v. 20. 3. 1928 (RGBl I 1928, S. 71) § 4; §§ 1, 8 Reichsabgabenordnung v. 13. 12. 1919 (RGBl II 1919, S. 1993); Ges. über den Staatsgerichtshof v. 9. 7. 1921 (RGBl II, S. 905).

⁷⁾ Vergl. Memorandum der Reichsregierung im Verfassungsausschuß der Länderkonferenz „Beratungsunterlagen“, S. 13.

⁸⁾ Hesse, Der unitarische Bundesstaat, S. 22.

Die Machtlosigkeit des Reichsrats gerade in dieser Hinsicht beschleunigte seinen Untergang.

5. Es wäre verfehlt, die Existenz und Tätigkeit des Reichsrats nur als Episode in der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung unseres staatlichen Lebens anzusehen. Wenn es auch nicht Aufgabe dieser Arbeit ist, Vergleiche zu ziehen, so soll doch festgestellt werden: Mit dem Reichsrat wurde erstmalig eine Institution geschaffen, die föderative Interessen und Rechte in einem demokratisch-republikanischen deutschen Staat verkörperte. Die Stellung dieses Organs im Zusammenspiel der verfassungsmäßigen Kräfte eines unitarischen Bundesstaats, seine Organisationsform sowie Art und Umfang der in ihm geleisteten Arbeit dienten als Grundlage bei der Konstituierung des Bundesrats des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949. Dabei ließ sich nicht nur das als zweckmäßig Erkannte nutzbringend verwenden; gerade aus den Schwächen, die dem Reichsrat anhafteten, dürfte man gelernt haben, um den Bundesrat zu einem Organ zu machen, das besser als sein Vorgänger geeignet ist, föderative Interessen zum Wohle des ganzen Bundesstaats wahrzunehmen.

ANHANG

Auszug aus der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 (Stand 17. Dezember 1932)

Vierter Abschnitt: Der Reichsrat

Art. 60 Zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs wird ein Reichsrat gebildet.

Art. 61 Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme. Bei den größeren Ländern entfällt auf 700 000 Einwohner eine Stimme. Ein Überschuß von mindestens 350 000 Einwohnern wird 700 000 gleichgerechnet. Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein.

Deutsch-Osterreich erhält nach seinem Anschluß an das Deutsche Reich das Recht der Teilnahme am Reichsrat mit der seiner Bevölkerung entsprechenden Stimmenzahl. Bis dahin haben die Vertreter Deutsch-Osterreichs beratende Stimme.

Die Stimmenzahl wird durch den Reichsrat nach jeder allgemeinen Volkszählung neu festgelegt.

Art. 62 In den Ausschüssen, die der Reichsrat aus seiner Mitte bildet, führt kein Land mehr als eine Stimme.

Art. 63 Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt.

Die Länder sind berechtigt, soviele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen.

Art. 64 Die Reichsregierung muß den Reichsrat auf Verlangen von einem Drittel seiner Mitglieder einberufen.

Art. 65 Den Vorsitz im Reichsrat und in seinen Ausschüssen führt ein Mitglied der Reichsregierung. Die Mitglieder der Reichsregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Reichsrats und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen während der Beratung auf Verlangen jederzeit gehört werden.

Art. 66 Die Reichsregierung sowie jedes Mitglied sind befugt, im Reichsrat Anträge zu stellen.

Der Reichsrat regelt seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung.

Die Vollsitzungen des Reichsrats sind öffentlich. Nach Maßgabe der Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden.

Bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden.

Art. 67 Der Reichsrat ist von den Reichsministern über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem laufenden zu halten. Zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats hinzugezogen werden.

Die übliche Zusammensetzung des Reichsrats

(Auszug aus einer Niederschrift)

Reichsrat

Tagung 1923

Niederschrift
der zweiten Sitzung (§§ 6—28)

geschehen, Berlin, den 11. Jan. 23

Gegenwärtig:

Für die Reichsregierung:
der Reichsminister des Innern Oeser

Für Preußen:

a) vom Staatsministerium ernannt:

der Staatssekretär Göhre
der Ministerialdirektor, Wirkliche
Geheime Oberregierungsrat Dr. Nobis
der Ministerialdirektor, Wirkliche
Geheime Oberregierungsrat Dr. Meister
der Ministerialdirektor, Wirkliche
Geheime Oberregierungsrat Frick
der Ministerialdirektor, Wirkliche
Geheime Oberfinanzrat Sachs (Staatsministerium)
der Ministerialrat, Geheime Oberfinanzrat Henatsch
(Finanzministerium)
der Ministerialrat Schäfer (Justizministerium)
der Ministerialdirektor, Wirkliche
Geheime Oberregierungsrat Dr. Conze
der Ministerialdirektor, Professor Dr. Gottstein
(Ministerium für Volkswohlfahrt)

b) von den Provinzialvertretungen bestellt:

Ostpreußen: Der Direktor der Ostpreußischen Landgesellschaft,
Freiherr v. Gayl
Brandenburg: der Landrat a. D. v. Bredow
Stadt Berlin: der Bürgermeister Ritter
Pommern: der Fideikommißbesitzer Graf Behr
Grenzmark-Posen-Westpreußen: der Seminaroberlehrer
Dr. Abmeier
Niederschlesien und Oberschlesien:
der Oberpräsident a. D., Wirkliche Geheime Rat Dr. von Guenther
Sachsen: der Oberpräsident Hörsing
Schleswig-Holstein: Dr. Schifferer
Hannover: der Landschaftsrat von der Wense

Westfalen: der Buchdruckereibesitzer Lensing
Rheinprovinz: Dr. Schifferer
Hessen-Nassau: der Staatsminister Dr. von Trott und Solz.

für Bayern:

der Gesandte Dr. von Preger
der Staatsrat Dr. von Wolf
der Staatsrat Dr. von Nüßlein
der Staatsrat Dr. Rohmer
der Ministerialrat Sperr
der Ministerialrat Freiherr von Imhoff

für Sachsen:

der Ministerialdirektor von Sichart
der Ministerialdirektor Graf v. Holtzendorff,
der Ministerialdirektor Dr. Poetzsch
der Ministerialrat, Generalmajor a. D. Schulz

für Württemberg:

der Gesandte Hildenbrand
der Ministerialdirektor Dr. Keck
der Präsident Dr. Linkh
der Ministerialrat Dr. Widmann
der Regierungsrat Drück
der Regierungsrat Schick

für Baden:

der Gesandte, Wirkliche Geheime Rat Dr. Niesser
der Ministerialdirektor Kempf
der Ministerialrat Dr. Fecht
der Ministerialrat Dr. Wengler

für Thüringen:

der Oberregierungsrat Dr. Metzler

für Hessen:

der Gesandte, Wirkliche Geheime Rat Dr. Ing. Freiherr von Biegeleben
der Legationsrat Dr. Edward

für Hamburg:

der Senator Strandes
der Oberregierungsrat Baumann

für Mecklenburg-Schwerin:

der Ministerialdirektor Dr. Tischbein
der Regierungsrat Schlettwein

für Oldenburg:

der Staatsminister Scheer
der Oberregierungsrat Ahlhorn

ANHANG II

für Braunschweig und für Anhalt:

der Gesandte, Wirkliche Geheime Rat Boden
der Legationsrat von Stutterheim

für Bremen:

der Gesandte, Senator Dr. Nebelthau

für Lippe:

das Mitglied des Landespräsidiums, Professor Dr. Neumann-Hofer

für Lübeck:

der Gesandte Dr. Meyer-Lüerßen

für Mecklenburg-Strelitz:

der Staatsminister Hustaedt

für Waldeck:

der Ministerialdirektor, Wirkliche Geheime Oberfinanzrat Sachs
(Preußen)

für Schaumburg-Lippe:

der Staatsminister Scheer

als Schriftführer:

der Ministerialrat, Geheime Oberregierungsrat Horning

§ 6

Den Vorsitz führte der Reichsminister des Innern Oeser.

§ 7

Für die heutige Sitzung haben mit ihrer Vertretung betraut der Majoratsbesitzer Graf Praschma den Oberpräsidenten a. D., Wirklichen Geheimen Rat Dr. von Guenther für Oberschlesien, der Oberlandesgerichtsrat Schuhmacher den Dr. Schifferer für die Rheinprovinz.

§ 8

Vor Eintritt in die Tagesordnung gab Staatssekretär Göhre (Preußen) namens des Reichsrats folgende Erklärung ab:
Der Reichsrat als verfassungsmäßige Vertretung der Länder erhebt in Übereinstimmung mit der Reichsregierung einmütig Protest gegen die von der Französischen und Belgischen Regierung durch die Besetzung eines Teils des Ruhrgebiets an dem deutschen Volke unter Bruch des Vertrages von Versailles begangene Vergewaltigung usw.

Die außergewöhnliche Zusammensetzung des Reichsrats

(Auszug aus einer Niederschrift)

Reichsrat

Tagung 1930

Niederschrift
der vierundvierzigsten Sitzung
(§§ 647 und 648)
4. November 1930

Gegenwärtig:

für die Reichsregierung:

Reichskanzler Dr. Brüning
Reichsminister des Auswärtigen Dr. Curtius
Reichsminister der Finanzen und Stellvertreter des Reichskanzlers
Dietrich
Reichsarbeitsminister Dr. h. c. Stegerwald

für Preußen:

a) vom Staatsministerium ernannt:

Ministerpräsident Dr. h. c. Braun
Finanzminister Dr. Dr. h. c. Höpker-Aschoff
Staatssekretär Dr. Weismann
und 16 Bevollmächtigte

b) von den Provinzialverwaltungen bestellt:

Ostpreußen: Direktor der Ostpreußischen Landgesellschaft
Freiherr von Gayl
Oberbürgermeister Dr. Dr. h. c. Lohmeyer
Brandenburg: Hauptritterschaftsdirektor v. Quast
Stadt Berlin: Bürgermeister Scholz
Pommern: Graf Behr
Grenzmark Posen-Westpreußen: Gutsbesitzer Steves
Oberschlesien: Staatssekretär a. D. Moesle
Sachsen: Regierungspräsident Weber
Schleswig-Holstein: Dr. Schifferer
Hannover: Verleger Dr. Jänecke
Westfalen: Stadtrat Gilsing
Hessen-Nassau: Landesrat Witte

für Bayern:

Ministerpräsident, Staatsminister des Äußern Dr. Held
und 8 Bevollmächtigte

für Sachsen:

Ministerpräsident und Minister für Volksbildung Schieck
Finanzminister und Wirtschaftsminister Dr. Hedrich
und 7 Bevollmächtigte

ANHANG III

für Württemberg:

Staatspräsident, Vorsitzender des Staatsministeriums und Minister
des Innern, Dr. h. c. Bolz
Finanzminister Dr. Dr. h. c. Dehlinger
und 4 Bevollmächtigte

für Baden:

4 Bevollmächtigte

für Thüringen:

Staatsminister, Vorsitzender des Staatsministeriums Baum
Bevollmächtigter Minister Dr. Münzel
und 1 Bevollmächtigter

für Hessen:

Staats- und Ministerpräsident, Minister des Äußern Adelung
und 4 Bevollmächtigte

für Hamburg:

Bürgermeister Roß
und 4 Bevollmächtigte

für Mecklenburg-Schwerin:

Ministerpräsident Eschenburg
Staatsminister Haak
und 2 Bevollmächtigte

für Oldenburg:

2 Bevollmächtigte

für Braunschweig:

2 Bevollmächtigte

für Anhalt:

Ministerpräsident Deist
und 2 Bevollmächtigte

für Bremen:

Gesandter Senator Nebelthau
und 1 Bevollmächtigter

für Lippe:

2 Bevollmächtigte

für Lübeck:

Bürgermeister Löwig
und 1 Bevollmächtigter

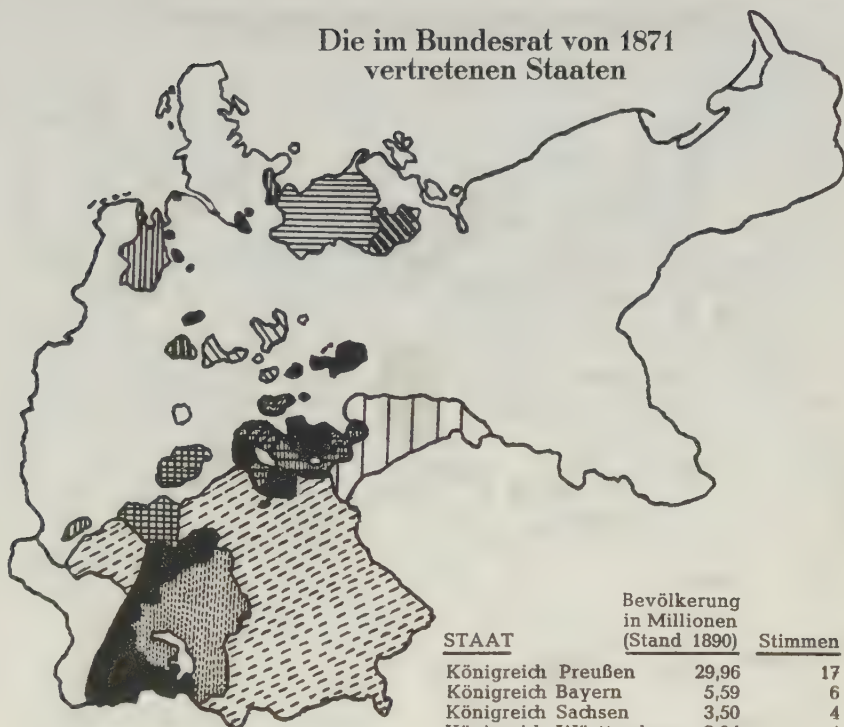
für Mecklenburg-Strelitz:

1 Bevollmächtigter

für Schaumburg-Lippe:

2 Bevollmächtigte

Die im Bundesrat von 1871 vertretenen Staaten



STAAT	Bevölkerung in Millionen (Stand 1890)	Stimmen
Königreich Preußen	29,96	17
Königreich Bayern	5,59	6
Königreich Sachsen	3,50	4
Königreich Württemberg	2,04	4
Großherzogtum Baden	1,66	3
Reichsland Elsaß-Lothringen (seit 1911)	1,60	3
Großherzogtum Hessen	0,99	3
Freie und Hansestadt Hamburg	0,62	1
Großherzogtum Mecklenburg-Schwerin	0,58	2
Herzogtum Braunschweig	0,40	2
Großherzogtum Oldenburg	0,35	1
Großherzogtum Sachsen-Weimar	0,33	1
Herzogtum Anhalt	0,27	1
Herzogtum Sachsen-Meiningen	0,22	1
Herzogtum Sachsen-Coburg-Gotha	0,21	1
Freie Hansestadt Bremen	0,18	1
Herzogtum Sachsen-Altenburg	0,17	1
Fürstentum Lippe	0,13	1
Fürstentum Reuß jüngere Linie	0,12	1
Großherzogtum Mecklenburg-Strelitz	0,10	1
Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt	0,09	1
Freie und Hansestadt Lübeck	0,08	1
Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen	0,08	1
Fürstentum Reuß ältere Linie	0,06	1
Fürstentum Waldeck	0,06	1
Fürstentum Schaumburg-Lippe	0,04	1
	<u>49,43</u>	<u>61</u>

Die Stimmverteilung im Bundesrat von 1871



Preußen	17 Stimmen
für Waldeck	<u>1 Stimme</u>
	18 Stimmen
Bayern	6 "
Sachsen	4 "
Württemberg	4 "
übrige Staaten	<u>26 "</u>
	58 Stimmen bis 1911
Reichsland	
Elsaß-Lothringen	<u>3 Stimmen</u>
	61 Stimmen

Die im Reichsrat vertretenen Länder und Provinzen



LÄNDER

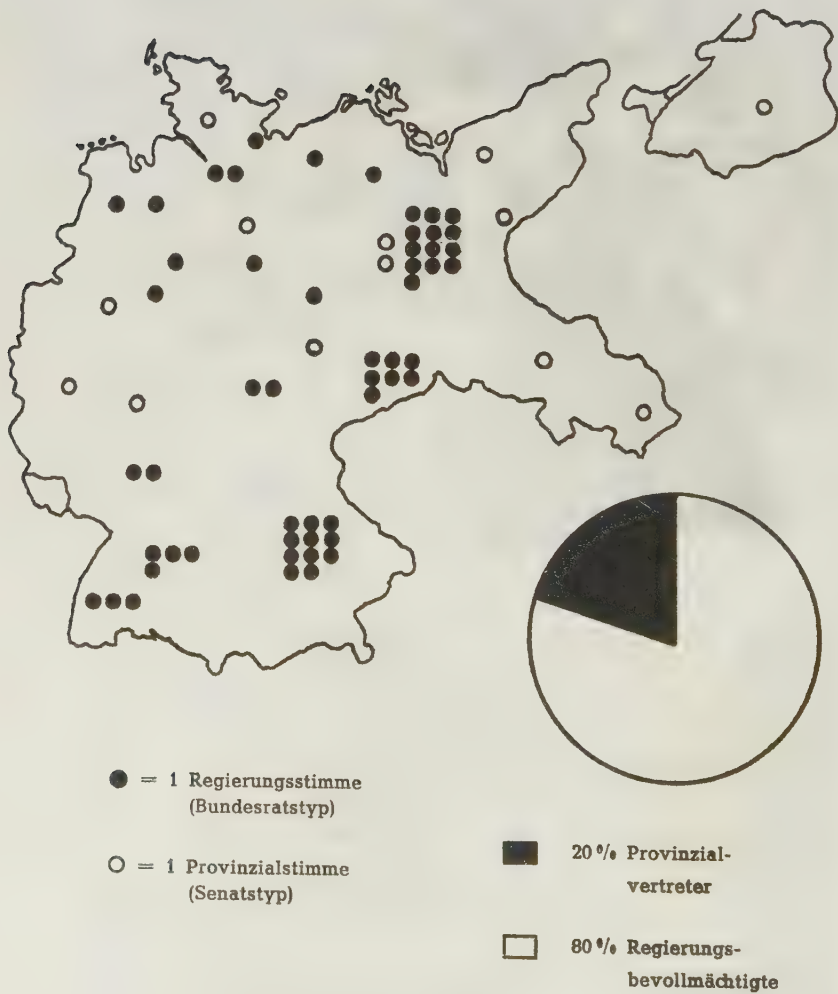
Preußen
 Bayern
 Sachsen
 Württemberg
 Baden
 Thüringen (seit 1920)
 Hessen
 Hamburg
 Mecklenburg-Schwerin
 Oldenburg
 Braunschweig
 Anhalt
 Bremen
 Lippe
 Lübeck
 Mecklenburg-Strelitz
 Waldeck (bis 1929)
 Schaumburg-Lippe

PROVINZEN

Rheinprovinz
 Westfalen
 Berlin
 Sachsen
 Hannover
 Niederschlesien
 Brandenburg
 Hessen-Nassau
 Ostpreußen
 Pommern
 Oberschlesien
 Schleswig-Holstein
 Grenzmark-Posen-Westpreußen

Saarland und Danzig
 waren im Reichsrat nicht vertreten

Die Stimmverteilung im Reichsrat (Stand 1932)



Preußen im Reichsrat

Schaumburg-Lippe
(weißer Pfeil)

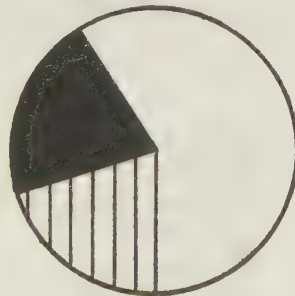


Bevölkerung
Deutschlands
(Stand 1919)



	Preußen	62 %
	übrige	38 %

Stimmverteilung
im Reichsrat
(Stand 1921)



	Preußen	19,5 %
	Provinzen	19,5 %
	übrige	61 %

Die im Bundesrat von 1949 vertretenen Länder



<u>LAND</u>	<u>Bevölkerung in Millionen (Stand 1961)</u>	<u>Stimmen</u>
Nordrhein-Westfalen	15,90	5
Bayern	9,51	5
Baden-Württemberg	7,76	5
Niedersachsen	6,64	5
Hessen	4,81	4
Rheinland-Pfalz	3,42	4
Schleswig-Holstein	2,32	4
Berlin (beratend)	2,20	4
Hamburg	1,83	3
Saarland	1,07	3
Bremen	0,70	3
	<u>56,16</u>	<u>45</u>

Lebenslauf

Ich wurde am 16. Juni 1938 als Sohn des Verlegers Dr. jur. Günther Rose und seiner Ehefrau Erika Rose geb. Haesner in Speyer am Rhein geboren. Nach der Vertreibung aus der schlesischen Heimat im Mai 1945 besuchte ich Schulen in Westerland, Speyer und Baden-Baden. Am 23. März 1957 legte ich am Markgraf-Ludwig-Gymnasium in Baden-Baden die Reifeprüfung ab. Seit dem Sommersemester 1957 studierte ich Rechtswissenschaft an den Universitäten Freiburg im Breisgau und München. Am 5. Dezember 1961 bestand ich in Freiburg die Erste juristische Staatsprüfung. Danach war ich in einem Zeitschriftenverlag in Baden-Baden tätig. Zur Zeit erhalte ich eine kaufmännische Ausbildung in einem Nürnberger Unternehmen.

Gerd-Joachim Rose

